

BCME-DOAÇÃO

T338.6  
S477e  
T

N.Cham. T338.6 S477e T  
Autor: Sena, Augusto Marco  
Título: Empresa estatal X empresa



00941131 Ac. 29859  
UFCE - BCME

EMPRESA ESTATAL x EMPRESA PRIVADA: ANÁLISE COMPARATIVA DO  
DESEMPENHO ECONÔMICO-FINANCEIRO NOS SETORES DE SIDERURGIA E  
QUÍMICA / 1980 - 1989

BCME-BIBLIOTECA

CATIVO

BCME - COLEÇÃO

EMPRESA ESTATAL x EMPRESA PRIVADA: ANÁLISE COMPARATIVA DO  
DESEMPENHO ECONÔMICO-FINANCEIRO NOS SETORES DE SIDERURGIA E  
QUÍMICA / 1980 - 1989

AUGUSTO MARCOS CARVALHO DE SENA

BCME - BIBLIOTECA

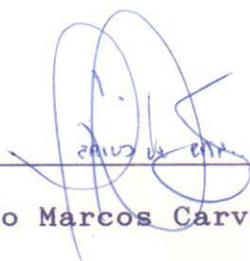
DISSERTAÇÃO SUBMETIDA À COORDENAÇÃO DO CURSO DE MESTRADO EM  
ECONOMIA - CAEN, COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE  
MESTRE, UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

CATIVO

FORTALEZA - 1990

Esta dissertação foi submetida como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de mestre em economia, outorgado pela Universidade Federal do Ceará, e encontra-se à disposição dos interessados na biblioteca central da referida universidade.

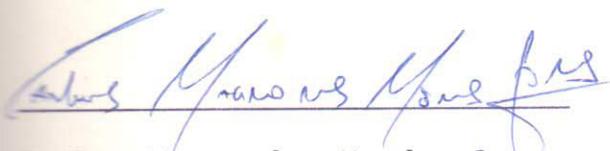
A citação de qualquer trecho desta dissertação é permitida, desde que seja de conformidade com as normas da ética científica.



Augusto Marcos Carvalho de Sena

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 17-10-90

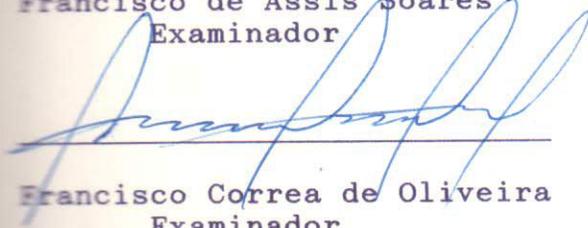
BCME - BIBLIOTECA



Carlos Magno dos Mendes Lopes  
Orientador



Francisco de Assis Soares  
Examinador



Francisco Correa de Oliveira  
Examinador

Aos meus pais, razão maior da minha  
existência.

A minha mulher Andreлина, pelo  
estímulo e compreensão em todos os  
momentos.

A minha filha Amanda, motivo de  
todos os meus esforços.

## AGRADECIMENTOS

A consecução de um trabalho científico desse cunho não seria possível sem a presteza e ajuda de inúmeras pessoas. Reservo, assim, o presente espaço para os agradecimentos a todos aqueles que, de uma forma ou outra, contribuíram para a elaboração do presente trabalho.

De início, presto meus agradecimentos a todo corpo docente do CAEN pelos relevantes ensinamentos que foram de grande valia para minha formação acadêmica. Ao ilustre prof. Carlos Magno dos Mendes Lopes, que muito contribuiu para o engrandecimento do meu conhecimento - não só através da lúcida orientação dedicada à elaboração da presente dissertação, mas também por meio das ricas discussões em sala de aula - dedico especial agradecimento. Aos profs. Fco. de Assis Soares e Fco. Correa de Oliveira, em virtude das pertinentes críticas que muito contribuíram para a melhoria do presente trabalho e ao prof. Ivan Castelar, um dos responsáveis pela minha presença na vida acadêmica, reservo agradecimento ímpar.

A todos os colegas do corpo discente do CAEN, em decorrência das saudáveis amizades que tenho desfrutado, e, principalmente, pelo apoio prestado em várias fases da elaboração desse trabalho, em especial a Flávio Ataliba, Sérvulo, Adriano e Carlos Alberto, pelo já frisado e também pela convivência diária durante o período regular do curso, deixo explícita minha gratidão.

Ao pessoal da 'computação', em especial a Renato, Aprígio, Suely e Oscar, pela colaboração prestada em momentos cruciais para a digitação e impressão das várias versões requeridas, meus sinceros agradecimentos.

A colega Edna, responsável pela dedicada orientação para normalização da dissertação, dedico agradecimento especial. A Da. Estrela, que em momentos de grandes dificuldades para a elaboração final do presente mostrou-se de uma presteza sem igual, não poderia deixar de prestar meus agradecimentos. Dedico também sinceros agradecimentos ao colega Cléber, em virtude de sua amizade e presteza em várias ocasiões.

Por fim, agradeço a minha família pela ajuda e incentivo em todos os momentos, e, em especial, a minha mulher Andrelina e minha filha Amanda pelo carinho e compreensão, atributos sem os quais tal empreendimento não teria se materializado.

BCME-BIBLIOTECA

A questão da participação do Estado em atividades diretamente produtivas tem sido analisada tendo como pano de fundo uma ampla diversidade de situações que envolvem aspectos sociais, econômicos e políticos. Historicamente, em muitos países tal participação tem ocorrido sob esse aspecto.

No Brasil os problemas relacionados à presença do Estado na economia através de suas empresas, tem tendido a questões ideológicas que pouco contribuem para o entendimento dos aspectos relevantes sobre as empresas estatais. A suposta ineficiência dessas empresas - muito propalada no Brasil nos anos 80, e mais ainda agora no início da presente década - carece de análise mais detalhada. Seria tal decantada ineficiência, resultante do comportamento empresarial da empresa estatal, ou resultaria ela de fatores externos à empresa?

A razão maior que me levou a enveredar nesse complexo campo que envolve a presença de empresas estatais 'pari passu' com suas contraparteiras privadas foi a busca de uma resposta para tal questionamento. Representa tal esforço tentativa ímpar na literatura brasileira nessa área, visto que muitos trabalhos nesse campo tratam, pertinentemente, dos dois tipos de empresas, só que em separado.

Desse modo, a tentativa é promissora e pioneira, e, em virtude disso várias limitações serão encontradas nas partes constituidoras do trabalho.

## SUMÁRIO

P.

|         |   |     |
|---------|---|-----|
| 1       | <u>EMPRESA PÚBLICA x EMPRESA PRIVADA - PADRÕES</u>          |     |
|         | <u>COMPORTAMENTAIS, DESEMPENHO ECONÔMICO E EFICIÊNCIA :</u> |     |
|         | <u>ABORDAGEM À LUZ DAS TEORIAS EXISTENTES.</u>              | 1   |
| 1.1     | <u>Introdução.</u>  | 1   |
| 1.2     | <u>A Abordagem das estruturas de mercado</u>                | 3   |
| 1.2.1   | A Questão da convergência de objetivos.                     | 3   |
| 1.2.2   | A Definição do conceito de eficiência                       | 5   |
| 1.2.3   | Os Preceitos e alguns proponentes da abordagem.             | 6   |
| 1.2.4   | O Suporte teórico da abordagem.                             | 8   |
| 1.2.4.1 | O Modelo de concorrência perfeita                           | .11 |
| 1.2.4.2 | O Modelo de monopólio                                       | .13 |
| 1.2.5   | Relevância e limitações da abordagem.                       | .18 |
| 1.2.5.1 | Sobre a convergência dos objetivos.                         | .18 |
| 1.2.5.2 | Sobre a base teórica.                                       | .20 |
| 1.2.5.3 | A Irrelevância dos dois casos extremos.                     | .23 |
| 1.2.5.4 | Sobre as pretensões do presente trabalho.                   | .24 |
| 1.3     | <u>A Abordagem dos direitos de propriedade</u>              | .27 |
| 1.3.1   | Eficiência gerencial e eficiência-X                         | .27 |
| 1.3.2   | Os Preceitos e alguns proponentes da abordagem.             | .30 |
| 1.3.3   | A Teoria da burocracia.                                     | .33 |
| 1.3.4   | O Suporte teórico da abordagem.                             | .35 |
| 1.3.5   | Relevância e limitações da abordagem.                       | .39 |
| 1.3.5.1 | O Problema da variável-chave.                               | .39 |
| 1.3.5.2 | O Problema da base teórica.                                 | .41 |

|         |  |     |
|---------|--|-----|
| 1.3.5.3 | Sobre as pretensões do presente trabalho. . . . .  | .42 |
| 1.4     | <u>A Abordagem do gerenciamento balanceado</u> . . . . .   | .44 |
| 1.4.1   | O Novo direcionamento teórico . . . . .  | .44 |
| 1.4.2   | O Suporte conceitual da abordagem . . . . .  | .47 |
| 1.4.2.1 | As Orientações empresariais e políticas do<br>gerenciamento . . . . .  | .48 |
| 1.4.2.2 | A Questão da multiplicidade de objetivos. . . . .  | .52 |
| 1.4.3   | O Suporte teórico da abordagem. . . . .  | .55 |
| 1.4.4   | Relevância e limitações da abordagem. . . . .  | .58 |
| 1.4.4.1 | Sobre o realismo das proposições. . . . .  | .58 |
| 1.4.4.2 | Sobre as pretensões do presente trabalho. . . . .  | .59 |
| 1.5     | <u>Construção do modelo relevante.</u> . . . . .   | .61 |
| 1.5.1   | Considerações iniciais. . . . .  | .61 |
| 1.5.2   | O Modelo básico . . . . .  | .63 |
| 2       | <u>EMPRESA PÚBLICA x EMPRESA PRIVADA: ORIGENS, INTERRELAÇÕES<br/>E ASPECTOS INSTITUCIONAIS RELATIVOS À EXPERIÊNCIA<br/>BRASILEIRA.</u> . . . . . | .66 |
| 2.1     | <u>Introdução.</u> . . . . .   | .66 |
| 2.2     | <u>SPE x SPP: origens.</u> . . . . .   | .68 |
| 2.2.1   | Hipóteses gerais sobre as origens de empresas<br>estatais. . . . .   | .68 |
| 2.2.2   | As Modificações na esfera produtiva, as hipóteses<br>relevantes e as primeiras empresas estatais no Brasil<br>/ 1940 - 60 . . . . .              | .73 |

|         |   |     |
|---------|---|-----|
| 2.2.3   | O Novo contexto político-econômico e novas empresas estatais: 1960 / 80 . . . . .                               | .79 |
| 2.3     | <u>SPE x SPP: interrelações e alguns aspectos institucionais relativos à experiência brasileira</u> . . .       | .88 |
| 2.3.1   | Produção pública x produção privada: a recente controvérsia. . . . .  | .89 |
| 2.3.1.1 | A Hipótese da ação suplementar. . . . .   | .91 |
| 2.3.1.2 | A Hipótese da ação conflitiva . . . . .   | .96 |
| 2.3.1.3 | A Hipótese da ação interdependente. . . . .   | .97 |
| 2.4     | <u>SPE x SPP: ajustamento e crise financeira nos anos 70 / 80</u> . . . . .                                     | .99 |
| 2.4.1   | O Setor público e a conjuntura brasileira nos anos 70 e inícios dos 80. . . . .                                 | 100 |
| 3       | <u>EMPRESA PÚBLICA x EMPRESA PRIVADA - DESEMPENHO ECONÔMICO-FINANCEIRO NOS SETORES DE SIDERURGIA E QUÍMICA:</u> |     |
|         | <u>1980 / 89</u> . . . . .  | 106 |
| 3.1     | <u>Introdução.</u> . . . . .  | 106 |
| 3.2     | <u>Os Setores-alvo e suas empresas</u> . . . . .  | 108 |
| 3.2.1   | Empresas estatais x empresas privadas: o setor de siderurgia. . . . .   | 108 |
| 3.2.2   | Empresas estatais x empresas privadas: o setor de química . . . . .   | 113 |
| 3.3     | <u>Os índices de performance econômico-financeira.</u> . . . .  | 116 |
| 3.3.1   | Os índices de rentabilidade ( $r_p$ e $r_v$ ) . . . . .   | 117 |
| 3.3.2   | Os índices de endividamento( $e_g$ e $e_{1p}$ ) . . . . .   | 119 |

|         |   |     |
|---------|---|-----|
| 3.4     | <u>Empresa estatal x empresa privada: os setores de siderurgia e química - evidência empírica/1980 - 89</u> | 123 |
| 3.4.1   | O Setor siderúrgico e as empresas-alvo.   | 124 |
| 3.4.1.1 | A Comparabilidade de performance sob os índices de rentabilidade  | 127 |
| 3.4.1.2 | As Especificidades da comparação de performance sob os índices de endividamento                             | 135 |
| 3.4.2   | O Setor de química e as empresas-alvo   | 138 |
| 3.4.2.1 | A Comparabilidade de performance sob os índices de rentabilidade  | 140 |
| 3.4.2.2 | As Particularidades da comparação de performance sob os índices de endividamento                            | 143 |
| 3.4.3   | Algumas evidências propiciadas pela investigação empírica.  | 145 |
| 3.4.4   | Empresa estatal x empresa privada: teoria e prática   | 149 |
| 3.4.4.1 | A Abordagem do gerenciamento balanceado e a experiência brasileira.   | 149 |
| 4       | <u>CONCLUSÃO</u>  | 154 |
| 5       | <u>APÊNDICES</u>  | 158 |
| 5.1     | Apêndice 1.   | 159 |
| 5.2     | Apêndice 2.   | 169 |
| 6       | <u>BIBLIOGRAFIA CONSULTADA</u>  | 178 |

## LISTA DE TABELAS

|            | p.  |
|------------|---|
| TABELA 1 - | Participação percentual dos dois grupos de empresas, por setor, segundo os vários critérios e suas relações - 1974 (valores em %, cr\$ 1.000,00 e número de pessoas ocupadas). 93                           |
| TABELA 2 - | Indústria de transformação - participação dos dois grupos de empresas por categorias de bens, segundo os vários critérios e relações (valores em %, cr\$ 1.000,00 e número de pessoas ocupadas). . . . . 95 |
| TABELA 3 - | Distribuição do produto interno bruto (séries como proporção do PIB) (%) . . . . . 103  |
| TABELA 4 - | Decomposição da variação da renda disponível do setor público - 1973 - 1983 . . . . . 105   |
| TABELA 5 - | Indústria de transformação: peso do setor estatal federal - 1982 . . . . . 110  |
| TABELA 6 - | Aço Bruto - sistema siderbrás e Brasil . . . . 112  |
| TABELA 7 - | Estatais/ setor: siderurgia - 80/89. . . . . 128  |

TABELA 8 - Privadas/ setor: siderurgia - 80/89 . . . . . 128

TABELA 9 - Estatais/ setor: química - 80/89 . . . . . 141

TABELA 10 - Privadas/ setor: química - 80/89 . . . . . 141

BCME-BIBLIOTECA

RESUMO

Este trabalho focaliza o desempenho econômico-financeiro das empresas estatais e privadas brasileiras durante os anos 80 nos setores de siderurgia e química - este último dividido nos sub-setores petroquímica, adubos, fertilizantes e defensivos agrícolas.

Mostra-se que o desempenho comparativo, em termos dos índices econômico-financeiros de rentabilidade (do patrimônio e das vendas) e endividamento (geral e longo prazo) de ambos os tipos de empresas nos dois setores pesquisados, reveste-se de peculiares características no que se refere às específicas fases conjunturais da economia brasileira desse período.

Para o setor siderúrgico, o desempenho das empresas estatais, relativamente ao de suas contra-parceiras privadas, revela-se de substancial piora nos períodos mais críticos da década (80/83 e 86/89). Tal comportamento é rompido na fase intermediária dos anos 80 (83/86), fase esta em que o governo relaxa o controle sobre suas empresas.

Com relação ao setor de química - em seus sub-setores acima frisados - chega-se a resultados idênticos, só que os diferenciais de desempenho dos dois tipos de empresas (apesar do mesmo comportamento explicitado para o setor siderúrgico) são bem mais amenos.

Desse modo, as características particulares de controle do governo sobre suas empresas dos setores-alvo pesquisados, nas

específicas fases da década de 80, são os principais responsáveis pelos diferenciais de desempenho entre os dois tipos de empresas.

BCME-BIBLIOTECA

## ABSTRACT

The objective of this thesis is to evaluate the financial performance of Brazil's state and private owned enterprises for the 1980 - 89 period. In this way, the steel and chemical sectors (petrochemical and manures, fertilizers and agricultural defensives) are considered.

The comparative analysis shows that in terms of profitability (patrimony and sales) and debt (general and long-run) both kinds of enterprises present different behavior, which changes according to the macroeconomic scenario.

In the steel sector, the state-owned enterprises' performance, relative to its private counterparties, has substancially deteriorated during the most critical periods of the eighties (80/83 - 86/89). That behavior contrasts to the mid-80's (83/86) period, in which the government control on public enterprises is slackened.

BCME-BIBLIOTECA

In relation to the chemical sector, the results are identical, but the performance differentials between public and private enterprises are smaller.

Thus, the type of control exerted by the government upon its enterprises is the principal reason that explains the financial performance differentials between both kinds of enterprises.

# 1 EMPRESA PÚBLICA x EMPRESA PRIVADA - PADRÕES COMPORTAMENTAIS, DESEMPENHO ECONÔMICO E EFICIÊNCIA: ABORDAGEM À LUZ DAS TEORIAS EXISTENTES

## 1.1 Introdução

A questão referente ao comportamento comparativo entre empresas públicas e privadas tem sido analisada pelos teóricos de nossa época sob uma ampla diversidade de situações em economias capitalistas mistas do mundo ocidental contemporâneo. Muitas formulações, no que concerne a variáveis explicitadoras do desempenho das empresas, têm sido elaboradas com o intuito de tornar o mais possível claro as questões relevantes inerentes a uma consistente comparabilidade. Assim, variáveis relativas à eficiência, estabelecimento de objetivos, gerenciamento, performance financeira e muitas outras, têm emergido, no longo trajeto da investigação e pesquisa sobre esse importante tema, como fatores fundamentais no que se refere à explicitação de variáveis enaltecidas dos diferenciais de performance de ambos os tipos de empresas.

Este capítulo analisará criticamente as várias abordagens teóricas existentes na literatura sobre o assunto iniciando com o enfoque sobre as diferenciações de estruturas de mercado como o fator preponderante no que se refere aos diferenciais de comportamento e desempenho dos dois tipos de empresas. Nessa abordagem teórica, denominada de **ABORDAGEM DAS**

ESTRUTURAS DE MERCADO (Market Structure Approach)<sup>1</sup>, a questão sobre eficiência econômica em seu estrito sentido neoclássico será substancialmente enfatizada. Nos dois tópicos posteriores uma apresentação e análise das abordagens que enfatizam os diferentes tipos de propriedade e as orientações do gerenciamento das empresas públicas como os fatores preponderantes no que se refere aos diferenciais de performance será desenvolvida. Tais abordagens são denominadas, respectivamente, de ABORDAGEM DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE (Property Rights Approach)<sup>2</sup> e ABORDAGEM DO GERENCIAMENTO BALANCEADO (Balanced Management Approach)<sup>3</sup>.

O tópico conclusivo desse capítulo consistirá em esforço, apesar das grandes dificuldades, no sentido de desenvolver um modelo teórico que contemple a complexidade relacionada com esse assunto. Isso será feito através da conciliação, ou do 'mix', de algumas das abordagens relevantes existentes. A preocupação central desse esforço recairá sobre a questão da tratabilidade das empresas públicas - no contexto específico desse trabalho, ou seja, comparação com empresas

---

<sup>1</sup> Como seguidores dessa abordagem podemos citar, por exemplo, REES (1984) e BORCHERDING et alii (1982).

<sup>2</sup> Como proponentes dessa abordagem temos, ALCHIAN (1965) e DAVIES (1971).

<sup>3</sup> Os seguidores dessa corrente seguem, de uma forma ou outra, o trabalho do professor ZIF (1981). Dentre outros podemos citar ABRANCHES (1980). O trabalho de Abranches se refere à ambigüidade estrutural das empresas públicas, mas não busca uma adequação ótima entre as faces estatal e empresarial dessas empresas, o quê é feito por Zif.

privadas - em relação à experiência brasileira, que será o alvo para a investigação empírica de capítulo posterior.

## 1.2 A Abordagem das estruturas de mercado

BCME-BIBLIOTECA

### 1.2.1 A Questão da convergência de objetivos

Uma primeira característica dessa abordagem se refere à convergibilidade dos objetivos de ambas as empresas. É suposto que tanto empresas públicas quanto empresas privadas orientam suas operações sob a restrita suposição de eficiência econômica.

Uma exigência importante para que se torne possível capturar a existência ou não de diferenças no desempenho e/ou comportamento dos dois tipos de empresas está relacionada à questão da delimitação dos objetivos a serem seguidos por tais empresas, principalmente no que se refere a tratabilidade do problema. É certo que em muitos casos no mundo atual, talvez a grande maioria, os objetivos estabelecidos por uma empresa pública divergem consideravelmente daqueles ligados às empresas privadas, e isso pode conduzir a análise comparativa para campos outros além do estritamente econômico. Não obstante, a possibilidade da convergência pode, em outros casos, ser aventada, com a positiva consequência de a questão ser remetida a casos claros.

A delimitação de objetivos com relação às empresas privadas tem tendido, no mais das vezes, à questão da maximização

de lucros<sup>4</sup>, determinação essa advinda da teoria neoclássica da firma e que teria por resultado último o processo de alocação ótima de recursos da empresa no longo prazo, isso como conseqüência natural do mecanismo das forças de mercado operante no regime de concorrência. Em outras palavras, poder-se-ia considerar as operações das empresas do setor privado como sendo guiadas pelo objetivo de eficiência econômica, que, como se depreende do exposto, está por trás do objetivo da maximização de lucros.

Apesar da ampla variedade de alternativas, no que se refere ao delineamento dos objetivos das empresas públicas nos vários contextos onde elas surgem<sup>5</sup>, pode-se, em alguns casos, observar tendências, no estabelecimento das linhas a seguir, relacionadas a questões estritamente econômicas. Com relação à experiência inglesa REES (1976, pp. 2-5) observa o seguinte: "This aspect of public enterprise operations (economic efficiency) is the one whose desirability is most frequently stressed in formal statements of ministerial preferences....(and)....There are two main reasons for ministerial concern with the profitability of a public enterprise: (a) Finance.....(and)....(b) motivation"<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Para abordagens alternativas ao objetivo de maximização de lucros ver, KOUTSOYANNIS (1979, pp. 323-400).

<sup>5</sup> Para uma rica análise dos vários objetivos ligados às empresas públicas e seus padrões comportamentais ver, LEWIN (1982).

<sup>6</sup> Apesar desse autor se referir ao objetivo de eficiência econômica como apenas um dentre os vários outros na alçada das empresas públicas, e que a interação entre tais objetivos é

Como se vê, existe a possibilidade de convergência, em certos contextos, no que se refere ao estabelecimento e perseguição das linhas de conduta de ambos os tipos de empresas. Apesar da argumentação de REES (1976) se referir à experiência inglesa - e nesse caso o lado político sempre teve grande prioridade às expensas do lado empresarial - é bem provável que o mesmo possa ocorrer em outros contextos na ampla diversidade de economias capitalistas mistas do mundo ocidental.

### 1.2.2 A Definição do conceito de eficiência

BCME - BIBLIOTECA

Tendo-se em conta o exposto - que teve por propósito último estabelecer uma justificativa sólida à questão da orientação para o objetivo de eficiência econômica, tanto por parte de empresas públicas como privadas, como também delinear um aparato consistente de modo a adentrarmos com segurança na análise específica da ABORDAGEM DAS ESTRUTURAS DE MERCADO - pode-se, seguido-se tal abordagem, comparar o desempenho de empresas públicas e privadas sob a 'restrita suposição' de que suas operações são baseadas nos preceitos de eficiência econômica no sentido neoclássico delineado do seguinte modo por REES (1976, p. 3): "It (economic efficiency) can be separated into two concepts of efficiency which are closely related: (a) Managerial and technological efficiency....(that)...concerns the relationship

---

substancialmente conflitiva, é denotativa a ênfase colocada sobre esse aspecto.

between inputs and outputs. One production method is technologically more efficient than another if, for a given level of output, it absorbs less of at least one input and no more of any other, or alternatively if, with the same input levels, it produces more output. Similarly one group of managers is more efficient than another, in a static sense, if they carry out a given set of managerial tasks with a smaller absorption of resources. In a dynamic sense, managerial efficiency is concerned also with readiness and ability to eliminate waste and exploit new technological and market opportunities.....(b) Allocative efficiency...(that)...is derived from the theory of welfare economics, and is concerned, at the most general level, with the entire allocation of resources in an economy"<sup>7</sup>.

### 1.2.3 Os Preceitos e alguns proponentes da abordagem

Definido assim o conceito de eficiência em seu estrito sentido neoclássico, podemos iniciar a análise da ABORDAGEM DAS

---

<sup>7</sup> Esse autor explicita o modo pelo qual esses dois conceitos de eficiência estão relacionados, mostrando que eficiência gerencial e tecnológica é uma condição necessária mas não suficiente para o atingimento de eficiência alocativa. Porém esta seria suficiente para se alcançar eficiência gerencial e tecnológica. Vale notar que todo o desenvolvimento da argumentação de REES (1976) recai sobre questões relacionadas à eficiência alocativa, visto ser sua análise mais voltada à considerações ligadas ao bem-estar econômico em seu nível mais geral. Tal encaminhamento não é instrutivo para as nossas pretensões visto que a comparabilidade entre empresas vincula-se a um outro nível de análise, ou seja, ao nível micro. Ver também sobre esses conceitos na alçada das empresas públicas, GILLS (1978, pp. 2-5).

ESTRUTURAS DE MERCADO, que elege, como sua denominação está a indicar, as diferentes formas de mercado (competitivos e não-competitivos) como o determinante básico explicativo dos diferenciais de eficiência entre empresas públicas e privadas, por seu argumento central, para posteriormente adentrarmos na sua fundamentação teórica.

Tal argumento pode ser explicitado do seguinte modo: dado que o objetivo a ser seguido pelos dois tipos de empresas é estabelecido sob a 'restrita suposição' de eficiência econômica, as empresas públicas serão menos eficientes que as privadas, isso como decorrência da natural tendência ao monopólio das primeiras. Assim, vê-se a caracterização do determinante básico dos diferenciais de eficiência, qual seja, a existência ou não de mercados competitivos. Nessa abordagem em momento algum questões referentes a características de propriedade e/ou gerenciamento dos dois tipos de empresas são elucidadas. Os diferenciais de desempenho devem-se exclusivamente a considerações de mercado. Observe que a conclusão de ineficiência relativa às empresas públicas é consequência única da tendência ao monopólio, que segundo alguns autores<sup>8</sup>, é freqüentemente o caso para empresas de propriedade do governo nos setores onde elas originalmente surgem.

Existem muitos proponentes dessa abordagem que se reportam a formas de mercado como a variável-chave explicativa

---

<sup>8</sup> Por exemplo, REES (1984) e BORCHERDING et alii (1982).

dos diferenciais de eficiência. Só para citar alguns<sup>9</sup> que enfatizam a competição, ou seja, considerações de mercado, como o fator preponderante explicativo dos diferenciais temos, por exemplo, MILLWARD & PARKER (1983, p. 249) que se referem ao problema do seguinte modo: "When we observe the relative behaviour and efficiency of public and private firms it is clearly important to distinguish the effects of competition...". CAVES & CHRISTENSEN (1980, p. 958) não compartilham com a determinação de que empresas públicas tenderiam naturalmente ao monopólio, mas dão alguns sinais sobre questões ligadas à competitividade: "We conclude that any tendency toward inefficiency resulting from public ownership has been overcome by the benefits of competition". Já BORCHERDING et alii (1982, pp. 135-136) sugere a falta de competição no setor público (de empresas) como o fator preponderante no que diz respeito aos diferenciais de desempenho: "From this view we may conclude that is.....the lack of competition which leads to the often observed less efficient production in public firms".

#### 1.2.4 O Suporte teórico da abordagem

Definido o conceito de eficiência e explicitado o argumento central da corrente que elege considerações de mercado como o fator-chave para a explicitação de diferenças no

---

<sup>9</sup> Os autores citados colocam seu argumento contra os preceitos da ABORDAGEM DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE que será analisada a seguir.

desempenho relativo de empresas públicas e privadas, adentrar-se-á agora na fundamentação teórica de tal argumento.

Como já implicitamente evidenciado, o suporte teórico sob o qual tal abordagem repousa é aquele de cunho tradicional neoclássico.

Através da Teoria Neoclássica da Firma<sup>10</sup> esboçar-se-á a fundamentação pretendida. Não haverá preocupação aqui com a formalização minuciosa dos argumentos<sup>11</sup>. A análise se limitará às considerações referentes as duas mais importantes formas de mercado para a abordagem em estudo, quais sejam, representando mercados competitivos, a concorrência perfeita e mercados não-competitivos, o monopólio<sup>12</sup>.

BCME-BIBLIOTECA

Vale ressaltar que nessa ABORDAGEM DAS ESTRUTURAS DE MERCADO, pouco importa - sob o ponto de vista do seu suporte

<sup>10</sup> A análise de empresas públicas tendo-se como suporte teórico a Teoria Neoclássica da Firma não significa que tais empresas se utilizarão da ampla gama de instrumentos 'puros' advindos de tal teoria, visto ser ela desenvolvida fundamentalmente para empresas do setor privado. Porém, se adaptados às especificidades das empresas do governo, tais instrumentos são perfeitamente suscetíveis a que elas os utilizem. Ver sobre isso, TURVEY (1971). Para uma análise sobre a não propriedade de se aplicar tal teoria a empresas públicas ver, ABRANCHES e DAIN (1978).

<sup>11</sup> Para tais pretensões ver, KOUTSOYANNIS (1979, caps. 5-6).

<sup>12</sup> Na taxonomia de REES (1976) esses tipos de mercados são denominados, respectivamente, 'first-best economy' e 'secund-best economy'. É importante se observar que o último termo se refere a qualquer tipo de economia em que pelo menos uma das suposições referentes ao primeiro termo seja violada. Assim, com relação a nossa discussão, deve-se ter em mente que a explicitação do monopólio como forma única para contraposição com o modelo de concorrência perfeita pode ser estendida a outras formas de mercados de concorrência imperfeita. Ver para confirmação, REES (1976, p. 33).

teórico - se a empresa é pública ou privada, no que se refere a suas linhas de comportamento. Mas, como já explicitado, a tendência natural das empresas públicas ao monopólio e a suposição de que o setor privado opera em regime de concorrência, fundamentam a comparabilidade e o argumento último de que tais empresas são ineficientes relativamente às do setor privado.

É por todos sabido que dentre as várias estruturas de mercados enfocadas pela Teoria Neoclássica da Firma o modelo de concorrência perfeita é o único que conduz à eficiência econômica. Visto que sob esse tipo de mercado a eficiência produtiva (tecnológica) é um pré-requisito para a sobrevivência pode-se supor que as empresas participantes dele buscam incessantemente alcançá-la.

Do modo que REES (1976) definiu e relacionou os conceitos de eficiência gerencial e tecnológica com o conceito de eficiência alocativa pode-se ver que o atingimento dessa última implica no atingimento das primeiras. Desse modo a argumentação será desenvolvida sob o ponto de vista do atingimento da eficiência alocativa. Posteriormente tecer-se-á alguns comentários a respeito da impossibilidade das condições que conduzem à eficiência alocativa prevaleceram sob monopólio.

A alocação ótima dos recursos totais da economia é exclusiva do modelo de concorrência perfeita. Esse resultado de abrangência mais geral é consequência imediata de agregações de resultados particulares. Dito de outra forma, a alocação ótima dos recursos totais da economia será obtida, no longo prazo,

através da agregação das alocações ótimas dos recursos das várias empresas que participam do setor produtivo da economia, resultado esse decorrente das forças 'invisíveis' operantes no mercado de concorrência perfeita. Considerar-se-á abaixo as condições que levam à esse resultado, e, a explicitação de como elas são impossíveis de prevalecer sob monopólio será desenvolvida.

#### 1.2.4.1 O Modelo de concorrência perfeita

Uma advertência logo de início se faz necessária. Para as pretensões do presente trabalho - comparabilidade entre desempenho de empresas - não é instrutiva questões ligadas à eficiência alocativa, visto estar ela vinculada à considerações macroeconômicas, ou seja, à alocação dos recursos totais da economia. Mas, novamente relembrando REES (1976), através do atingimento desse tipo de eficiência alcança-se os outros dois tipos que serão instrutivos a nossa análise: eficiência tecnológica ou produtiva e eficiência gerencial<sup>13</sup>.

Sob o regime de concorrência perfeita o mecanismo de mercado conduz à alocação ótima de recursos através das seguintes condições que prevalecerão no equilíbrio de longo prazo da indústria: 1º) os bens e serviços serão produzidos ao mínimo custo possível; 2º) os consumidores pagarão o mínimo preço

---

<sup>13</sup> Sob o ponto de vista da ABORDAGEM DAS ESTRUTURAS DE MERCADO apenas considerações sobre o conceito de eficiência tecnológica serão levadas em conta. Questões relativas à eficiência gerencial serão tratadas na abordagem seguinte.

possível, preço esse que cobrirá exatamente o custo marginal do produto; 3º) as empresas utilizarão a capacidade plena de suas instalações e 4º) as empresas auferirão apenas lucros normais. No longo prazo essas quatro condições prevalecerão em todos os mercados, de modo que os recursos totais da economia estarão alocados otimamente. Vê-se assim que a otimização na alocação dos recursos totais da economia é resultado último da otimização na alocação dos recursos de cada empresa, ou indústria, seja ela pública ou privada, isso dado o modelo de economia em análise<sup>14</sup>. Com relação a isso REES (1976, p. 30) argumenta: "In a first-best economy without public enterprise these conditions (alluded above) are satisfied. They will be satisfied in a first-best economy with public enterprise if the policy-maker instructs the enterprise to adopt.....marginal cost pricing policies and employ inputs, including capital goods, up to the point at which their marginal value of products equal market price".

Sem querer subestimar a relevância das várias condições necessárias à otimização na alocação de recursos, pode-se considerar uma delas como de fundamental importância no que se refere à questão da eficiência alocativa, qual seja, a igualdade entre preços e custos marginais. Como REES (1976, p. 26) coloca: "Allocative efficiency is achieved (in a first-best model of the economy) if prices are equaled to marginal

---

<sup>14</sup> Pode ser mostrado que para uma economia produzindo apenas dois bens a alocação ótima dos recursos totais da economia é única, dadas a curva de possibilidade de produção e as várias curvas de indiferenças dos consumidores. Ver, KOUTSOYANNIS (1979, pp. 163-164).

costs...(and)...if public sector investments are discounted at a rate equal to the marginal rate of return in the private sector".

#### 1.2.4.2 O Modelo de monopólio

Como ficou evidenciado pela argumentação precedente, se o regime de mercado é perfeitamente competitivo, ou dito de outra forma, se o modelo de economia com o qual trabalhamos é do tipo 'first-best', então empresas públicas serão tão eficientes quanto suas concorrentes privadas. Mas o grande percalço - segundo a abordagem em foco - para que a inexistência de diferenciais em eficiência com relação aos dois tipos de empresa ocorra refere-se à aludida tendência natural das empresas públicas ao monopólio. Considerando válida tal tendência<sup>15</sup>, pode-se iniciar a argumentação com as seguintes questões formuladas por REES (1984, p. 11) e JONES (1983, p. 7), respectivamente: "What might be the explanation for the cost inefficiency of public enterprise in non-competitive situations?", e "Might not some of the widely observed cost inefficiency of public enterprise be due to the

---

<sup>15</sup> Muitos autores afirmam que realmente as questões referentes à participação de empresas públicas em mercados competitivos não têm sido, até o presente momento, levadas em devida conta. Veja, p. ex., "The cost efficiency of firms might be greater if they are facing competition. One would expect this for private firms; for public firms the a priori effect has not been explored in any depth." MILLWARD (1982, p. 80), e mais, "...government-owned firms operating in a competitive environment (have) received much less (research) attention..." CAVES & CHRISTENSEN (1980, pp. 958-959).

nature of the markets in which they operate rather than being attributed solely to the constraints imposed by various government control mechanism, as is commonly thought?"

Antes de se procurar responder a tais questões, analisar-se-á o modo pelo qual as condições que conduzem à eficiência alocativa não prevalecem sob o regime monopolista de mercado.

Em primeiro lugar, visto que sob monopólio só existe uma empresa na indústria por definição, a possibilidade de determinação de preços está aberta ao monopolista. Diferentemente do modelo anterior, o 'policy-maker' em monopólio tem esse poder. Dessa forma, o atrelamento dos preços da produção a seu custo marginal pode não se verificar, e isso viola uma das importantes condições para o alcance da eficiência alocativa. É denotativa essa possibilidade de determinação de preços aberta ao monopolista no que diz respeito a prontidão dos governos em estabelecer empresas públicas em setores básicos da economia, onde empresas privadas poderiam estabelecer monopólios. É a aludida preocupação em evitar a exploração dos consumidores por monopólios privados estabelecidos em setores básicos. Não obstante, em certas situações monopólios públicos podem estabelecer elevados preços, mas isso é bem menos provável que em relação a monopólios privados. Com relação a isso SIKORSKY (1986, p. 496) argumenta: "Government seems tempted in the same way as are private monopolist. On the other hand, a major purpose in establishing PE (public enterprise) is to preempt the well-

established tendency of private enterprise to monopolize".

Em segundo lugar, em decorrência da impossibilidade de entrada de novas empresas nesse modelo, os ajustamentos e reajustamentos ou as entradas e saídas de empresas no mercado, conseqüentes do modelo de concorrência perfeita, não irão operar. No equilíbrio de longo prazo da indústria o monopolista não tem qualquer necessidade em alcançar uma escala ótima na sua perseguição à maximização de lucros, ou seja, em atingir aquele nível ótimo de produção que conduziria à otimização alocativa de recursos. Nem mesmo existirá garantia de que ele utilizará a capacidade plena de suas instalações. Com relação ao tamanho da planta e à utilização de capacidade de qualquer dada planta, pode-se dizer que dependerão totalmente das condições de demanda imperantes no mercado.

Como questões vinculadas à estrutura de demanda pelo produto do monopolista são as considerações relevantes com respeito ao problema ligado à escala de produção ótima, e desse modo, com as condições que levam à eficiência, desenvolver-se-á, em seguida, um argumento que consolidará a ênfase colocada sobre a aludida tendência natural das empresas públicas ao monopólio. O curso da argumentação se baseia fundamentalmente no tópico relativo ao equilíbrio de longo prazo do monopolista desenvolvido por KOUTSOYANNIS (1979, pp. 177-178)<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> A argumentação dessa autora é, confortavelmente, ilustrada por gráficos. Não enveredaremos por tal via visto ser o desenvolvimento verbal adotado suficiente para a clareza da exposição. Supõe-se, adicionalmente, que o leitor está familiarizado com as questões envolvidas.

Resumidamente, pode-se identificar três possibilidades abertas ao monopolista com relação à escala, quais sejam, escala sub-ótima, escala ótima e escala sobre-ótima. Qual delas prevalecerá vai depender totalmente das condições de demanda existentes. Note que até aqui os argumentos se referem exclusivamente a monopólios privados.

Primeiramente pode-se considerar que o tamanho do mercado relevante para a empresa seja tal que não permita o monopolista expandir sua escala até o ponto ótimo. Nesse caso não só sua planta será de tamanho sub-ótimo, como também será ela sub-utilizada. A consequência natural é a existência de capacidade ociosa, e como decorrência disso, ineficiência.

A possibilidade de a demanda ser de montante tal a conduzir o monopolista exatamente à ótima escala (solução única), apesar de remotíssima, existe. Se isso ocorre, tanto a planta se expandirá a seu nível ótimo, como a capacidade ociosa existente entrará em uso, de modo que a produção será empreendida em seu nível ótimo. Essa possibilidade, como já frisado, é pouco provável ocorrer, por razões óbvias<sup>17</sup>.

BCME-BIBLIOTECA

O terceiro caso é o mais importante para a argumentação que pretende justificar a questão sobre a tendência natural das empresas públicas ao monopólio. Suponha que o tamanho do mercado

---

<sup>17</sup> A obviedade da argumentação é melhor entendida se tivermos em mente que a unicidade de solução se refere a um ponto exclusivo dentro de uma infinidade de possibilidades. Para maior clareza basta ver que qualquer ponto acima ou abaixo do ponto ótimo conduzirá a não otimização, enquanto que esta será obtida exclusivamente naquele ponto.

seja suficientemente grande, de modo que o monopolista, a fim de maximizar sua produção, deva tanto construir uma planta muito maior que aquela de tamanho ótimo, como sobre-utilizá-la. Sob tal condição, a planta que maximizará os lucros do monopolista conduzirá a uma elevação de custos, primeiro porque ela é maior que a planta de tamanho ótimo e segundo, porque ela é sobre-utilizada. Um monopolista privado operando nessas condições de custo poderia eventualmente cobrar elevados preços a seus consumidores, e como antes frisado, são nesses casos que o governo seria levado a empreender a produção.

Pode-se considerar o terceiro caso como típico no que se refere às características de mercado e produção das várias empresas públicas que a ABORDAGEM DAS ESTRUTURAS DE MERCADO considera. As companhias de serviços de utilidade pública que operam a nível nacional são exemplos disso.

Do exposto acima fica claramente caracterizada a fundamentação teórica do argumento referente à ineficiência das empresas públicas. O tipo de empresa considerado pelos teóricos proponentes da abordagem em foco é aquele relacionado, por exemplo, à transporte, eletricidade, comunicação, onde a tecnologia empregada deve exibir substanciais economias de escala, as quais só podem ser realizadas por uma única grande planta. Além disso, o mercado para esses serviços, geralmente, é de tamanho tal a não permitir mais do que uma única grande planta. Nessas condições o mercado cria os chamados 'monopólios naturais', e, quando isso ocorre, o governo, em geral, intervém

de modo a empreender a produção para que se evitem eventuais explorações, se tais monopólios são dominados por empresas privadas.

Visto que a argumentação precedente se fundamentou grandemente em considerações de 'plantas' e 'escalas', pode-se agora - para que não nos afastemos da questão relativa à eficiência - retornar às perguntas levantadas anteriormente. Do transcurso da análise esboçada, de uma maneira ou outra, já se poderia considerar que, em parte, tais questões foram levadas em conta. Claramente explicitou-se a fundamentação teórica dos preceitos, evidenciando o porquê da aludida tendência natural das empresas públicas ao monopólio e suas decorrentes ineficiências.

Resta-nos agora investigar a respeito da relevância e limitações dessa abordagem em suas várias frentes.

### 1.2.5 Relevância e limitações da abordagem

#### 1.2.5.1 Sobre a convergência dos objetivos

Apesar da possibilidade de convergência dos objetivos estabelecidos, tanto por empresas públicas como por empresas privadas, existir, ela pode ser considerada como pouco provável nos vários contextos de economias capitalistas mistas do mundo ocidental contemporâneo. Tanto não existe consenso, no que diz respeito ao estabelecimento das linhas a seguir sob a ótica

privada, como muito menos, em relação a empresas de propriedade do governo.

Como já evidenciado, tendo-se em conta as empresas públicas, a ampla gama de objetivos estabelecidos e a diversidade de linhas de ação para o atingimento deles são enaltecadores da insuficiência da 'restrita suposição' de que tais empresas guiariam suas ações sob os preceitos de eficiência econômica. Com relação às empresas privadas, sabe-se já de muito que vários objetivos alternativos a questões ligadas à maximização de lucros, e pelo modo já descrito, à prescrição de eficiência econômica, estão abertos a essas empresas.

Desse modo, pode-se citar vários outros objetivos ligados às empresas públicas no que diz respeito a questões sociais e/ou políticas, e até mesmo econômicas não relacionadas à eficiência, como por exemplo, promover a segurança nacional, subsidiar setores privados de grande importância para a economia, desenvolver regiões atrasadas, galgar apoio político, etc. Todos esses objetivos na alçada das empresas públicas são bem mais prováveis de ocorrer no mundo atual, mundo esse que contempla uma ampla gama de considerações além daquelas de cunho exclusivamente econômico ligadas à questão da eficiência econômica.

No que se refere à iniciativa privada, objetivos ligados à maximização de vendas, crescimento da participação de mercado, maximização da utilidade gerencial, são todos eles alternativas abertas às empresas privadas hoje, onde o gerenciamento possui certo poder discricionário sobre os

objetivos a perseguir. O objetivo da maximização de lucros, desse modo, apesar de sua clara possibilidade, é apenas um dentre os vários existentes, e nos dias atuais existem sérias dúvidas de que seja ele o principal<sup>18</sup>. E veja que mesmo às empresas públicas tais alternativas estão também abertas.

Desse modo, a relevância da 'restrita suposição' de eficiência econômica a guiar as operações de ambos os tipos de empresas é bastante limitada. Mesmo o ponto positivo relacionado à tratabilidade exclusivamente em termos econômicos cai por terra em decorrência da falta de informação perfeita dos parâmetros que a teoria trata como dados.

#### 1.2.5.2 Sobre a base teórica

Este tópico inicia-se levando em conta uma oportuna discussão contida em REES (1976, p. 26) sobre a relevância e validade de certas proposições relacionadas ao modelo 'first-best' de uma economia. De acordo com a argumentação desse autor "a proposition is valid if it is correctly deduced, without logical error, from its premises. A proposition is relevant if it is not only valid, but also likely to be helpful and correct in its application to reality. This point is worth making, because, as we shall see, much of the theoretical discussion on public enterprise economics has centred on the validity of propositions

---

<sup>18</sup> KOUTSOYANNIS (1979) faz, no capítulo 11, sólida crítica à teoria neoclássica da firma, e mostra os vários objetivos alternativos abertos às empresas privadas.

whose relevance was small, which was in turn due to the fact that they were derived from a model of economy which is a poor approximation to reality".

Do que se deduz da argumentação acima, é denotativa a irrelevância das proposições que consubstanciam os fundamentos teóricos da ABORDAGEM DAS ESTRUTURAS DE MERCADO. Apesar de válidas, visto serem deduzidas sem erro lógico, o modelo de economia através do qual as proposições são derivadas é uma pobre aproximação da realidade. Assim todas aquelas condições exigidas para o atingimento da otimização alocativa de recursos foram derivadas de um modelo que não expressava a realidade dos fatos: o modelo de concorrência perfeita. BCME-BIBLIOTECA

Retornando à questão superficialmente considerada no final do tópico anterior - aquela relacionada à perfeita informação - pode-se fazer breve comentário sobre sua relevância. Todas as proposições derivadas desse modelo de economia 'first-best' são suportadas pela hipótese de pleno conhecimento das condições e dos parâmetros que prevaleceram no passado, que prevalecem no presente e que prevalecerão no futuro, isso com respeito, por exemplo, a custos, receitas, demandas, produção, etc. Claramente observa-se o caráter 'heróico' dessa hipótese, e desse modo, o ponto positivo relacionado à tratabilidade em bases exclusivamente econômicas cai por terra, visto não ser o conhecimento das condições reais tão perfeito como o apregoado pela teoria.

Antes de se entrar na argumentação referente às

considerações sobre a relevância e limitações da ABORDAGEM DAS ESTRUTURAS DE MERCADO para as pretensões do presente trabalho, é importante que se faça um breve comentário sobre a questão do 'viés ideológico' que elege as empresas públicas como ineficientes e indesejáveis.

Como essa abordagem prescreve, a tendência natural das empresas públicas ao monopólio - se é que isso hoje seja relevante - é o elemento-chave para a caracterização da ineficiência relativa de tais empresas. Se isso fosse entendido dentro dessa restrita condição, os muitos problemas relacionados ao estabelecimento de empresas de propriedade do governo poderiam ser amenizados. SIKORSKY (1986, p. 480) coloca bem a questão: "...much of the literature seems to generalize the PE deficiencies, Rees carefully confines to the monopoly case".

Sabe-se hoje que existem muitos argumentos contrários ao estabelecimento de empresa públicas, e no mais das vezes, eles se originam de certas más interpretações e/ou extensões dos argumentos advindos da abordagem em foco. Há uma aclamação geral estendendo as afirmações sobre ineficiência de empresas públicas específicas a todos os casos, independentemente do peculiar contexto - mercado, questões político-institucionais, etc - em que tais empresas estariam inseridas. Com relação a isso é denotativa outra passagem em SIKORSKY (1986, p. 480): "The focus of the literature has not been often on the strengths and successes of PEs, ....., but rather more often on countries (especially UK), sectors, time frames, etc, where PE has lived up

to the worst hopes of its many citizens".

### 1.2.5.3 A Irrelevância dos dois casos extremos

No que diz respeito aos tipos de modelos de mercados que a ABORDAGEM DAS ESTRUTURAS DE MERCADO considera, pode-se dizer que tanto a concorrência perfeita como o monopólio carecem de relevância nos dias atuais. Sabe-se, já de muito, que a estrutura de mercado dominante, em especial nas economias capitalistas mistas em vias de desenvolvimento, é a OLIGOPOLISTA, tanto levando-se em conta empresas estatais como privadas.

Desse modo, a mera explicitação dos dois casos extremos feita pela presente abordagem revela-se irrelevante, visto que a emergência e consolidação de grandes empresas, quer estatais ou privadas, tem tendido à estrutura oligopolista de mercado. Como já anteriormente frisado, as questões referentes ao envolvimento dos dois tipos de empresas numa mesma estrutura de mercado não têm ensejado qualquer preocupação aos teóricos da ABORDAGEM DAS ESTRUTURAS DE MERCADO, no sentido de torná-la mais realista e consistente.

Relevantes considerações sobre performance comparativa, tendo em vista esse aspecto - coexistência de ambos os tipos de empresas numa mesma estrutura de mercado - podem emergir a partir da análise minuciosa do surgimento e consolidação dos atuais mercados oligopolistas. Tal encaminhamento, a meu ver, pode vir a ser o ponto de partida para que resultados mais confiáveis,

relacionados à performance comparativa, surjam.

Apesar da pertinência das questões levantadas acima, vários estudos têm surgido, na literatura que trata desse assunto, ainda presos às determinações da **ABORDAGEM DAS ESTRUTURAS DE MERCADO**. Talvez isso decorra do fato de que nos países de onde tais estudos advêm a composição das formas de mercados, com seus específicos tipos de empresas, dê substância à eleição das duas formas extremas que a presente abordagem enfatiza.

A complexidade que envolve o estudo sobre desempenho comparativo de empresas estatais e privadas nos países em vias de desenvolvimento vincula-se estreitamente às considerações enaltecidas acima. E isso, em grande parte, se constitui num dos principais percalços ao desenvolvimento da teoria vinculada a esse assunto.

#### 1.2.5.4 Sobre as pretensões do presente trabalho

A grande importância das distintas formas de mercado em que as empresas, quer públicas ou privadas, poderiam estar inseridas, pode ser taxada como o ponto de relevância da abordagem em análise. Para o que pretende esse trabalho tal questão é fundamental.

Por outro lado, a comparação de empresas participantes de diferentes estruturas de mercado, como a empreendida pela abordagem em análise, seria instrutiva se o objetivo fosse

explicitar a melhor forma de mercado. Para as pretensões do presente estudo, a comparabilidade desejada só será instrutiva se as empresas selecionadas participarem de uma mesma estrutura de mercado, ou seja, questões relacionadas a mercados monopolistas tornam-se sem relevância no que se refere à comparabilidade de desempenho.

Se tal pretensão é mais promissora, ao mesmo tempo, as dificuldades para que ela de fato seja alcançada são de consideráveis proporções. Como a própria literatura sobre esse tema está a indicar, questões ligadas a empresas públicas em ambientes competitivos não têm sido levadas em devida conta. Desse modo, "...when we see the term PE it is commonly in the context of monopoly, on at least oligopoly firms often in non-competitive environments, also often government or near-government bureaucracies, openly subsidized, established for political or social service, etc .....(but)..... we are looking here for truths which are relevant to PEs created for open competition and national profit, with little obvious reasons for government fiduciary interest (except as shareholder) or political stake (except as related to national interest - ie, not internal politics)." SIKORSKY (1986, p. 484).

Essa passagem final da citação acima nos dá um importante sinal que intimamente se coaduna com a determinação última a que o presente estudo objetiva. Tal instrutivo sinal de algum modo se ajusta à experiência brasileira com empresas públicas, não quando da implantação do setor produtivo estatal,

que àquela época se resumia a grandes companhias operando em monopólios, e no mais das vezes, suplementando a iniciativa privada, mas sim com relação à época atual onde em vários setores podemos detectar a presença de ambos os tipos de empresas.

Em suma, depois da análise extensiva da ABORDAGEM DAS ESTRUTURAS DE MERCADO, pode-se considerar como aspecto positivo a correta direção a se tomar no que se refere a uma comparabilidade consistente, qual seja, aquela relativa à competitividade entre empresas públicas e privadas, aspecto esse não considerado por tal abordagem.

Isolando-se, assim, os efeitos da diferenciação de mercado ou, em outras palavras, considerando-se empresas públicas e privadas em ambientes competitivos, e levando-se em conta também a prescrição inerente à abordagem em foco de que as operações de ambas as empresas seriam guiadas sob a 'restrita suposição' de eficiência econômica, os diferenciais, se esperaria, inexistiriam - isso se se considera o suporte teórico relativo a ABORDAGEM DAS ESTRUTURAS DE MERCADO. Necessário se faria o delineamento de outros tipos de parâmetros explicitadores dos diferenciais, e não mais eficiência econômica em seu restrito sentido. Questões instrutivas poderiam estar ligadas, por exemplo, a vantagens ou desvantagens das empresas públicas com relação a suas competidoras privadas, ou então, a quaisquer outras variáveis não necessariamente ligadas à questões de eficiência.

Desse modo, vê-se também a irrelevância da variável

responsável pela explicitação dos diferenciais - eficiência econômica - no que se refere às pretensões do presente estudo - a comparabilidade de performance dos dois tipos de empresas em ambientes competitivos.

Do exposto acima, já se pode adiantar o contexto em que os diferenciais de desempenho serão tratados. Jamais far-se-á referência a preceitos de eficiência econômica absoluta, aos moldes caracterizados pela ABORDAGEM DAS ESTRUTURAS DE MERCADO. Os diferenciais de desempenho estarão ligados a índices relativos a questões financeiras (eficiência financeira) que em cada contexto terá sua peculiar caracterização.

Tendo-se considerado a primeira das abordagens em todas as suas linhas, trata-se, a seguir, da análise da hipótese dos direitos de propriedade, para, posteriormente adentrar-se na caracterização do 'mix' das orientações do gerenciamento das empresas públicas entre objetivos estatais e empresariais, que é a substância da terceira abordagem denominada de ABORDAGEM DO GERENCIAMENTO BALANCEADO.

### 1.3 A Abordagem dos direitos de propriedade

#### 1.3.1 Eficiência gerencial e eficiência-X

Paralelo à teoria que prediz diferenciais de eficiência na base de tipos distintos de mercados existe uma abordagem que prediz tais diferenciais na base de tipos distintos de

BCME-BIBLIOTECA

propriedade. As duas classificações de tipos de propriedade, pública e privada, serão assim os determinantes básicos, nessa abordagem, norteadores das diferenças de desempenho.

Aqui supõe-se ainda que as operações de ambas as empresas continuam sendo guiadas sob a 'restrita suposição' de eficiência, porém, diferentemente da abordagem anterior, a ênfase recai sobre questões ligadas à eficiência gerencial no sentido já definido por REES (1976, p. 3)<sup>19</sup>.

Existe uma outra taxonomia na literatura relacionada à eficiência gerencial. Ela se refere aos muitos trabalhos que utilizam modelos de eficiência-X (X-efficiency). Como pode ser inferido das argumentações, tal conceituação intimamente se coaduna com a anterior. Senão vejamos: "One would expect competition to exert some market pressure on government enterprises to hold down costs ..... and to eliminate some of the opportunities for discretionary behavior on the part of bureaucracies (government management)." SPANN (1977, p. 75). E ainda, ".... the managers of political firms ... are less constrained by market considerations ..... and find it easier to obtain subsidy and mask bad management ..... Government firms can survive for long periods with grossly inefficient management." ALESSE (1974, p. 7). Spann, o autor do primeiro argumento, claramente explicita suas considerações em relação aos efeitos positivos de mercados competitivos sobre o gerenciamento das

---

<sup>19</sup> Ver sobre a conceituação de eficiência gerencial nas páginas 5 e 6 acima.

empresas públicas, e Alesse, autor do segundo, contrariamente, não vê tal possibilidade. Ambos os argumentos se relacionam à questão da eficiência gerencial, e mais, o primeiro se refere a considerações de mercado, enquanto influenciando o gerenciamento, como os fatores relevantes no que diz respeito aos diferenciais, enquanto que o último parece estar mais intimamente ligado às prescrições da ABORDAGEM DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE que serão explicitadas a seguir. **BCME-BIBLIOTECA**

Mais denotativo, no que se refere à similaridade conceitual entre eficiência gerencial e eficiência-X, é o seguinte trecho: "A number of studies relating to managerial and behavioral theories of the firm suggest that there is a significant divorce of ownership and control in the private sector and that this may lead to an alteration in the objectives of the firms away from the pursuit of profit..... By implication there will be differences across firms in the degree of success in achieving the owner's objectives - there will, that is, be variations in 'organizational slack' and X-efficiency." MILLWARD & PARKER apud SIKORSKY (1986, p. 485)<sup>20</sup>. É importante se frisar que para as empresas públicas tal poder discricionário do gerenciamento é bem mais acentuado, visto que o divórcio entre propriedade e controle é maior que aquele ligado às empresas privadas. Como se mostrará a seguir, esse é o argumento fundamental que caracterizará as prescrições da abordagem ora em

---

<sup>20</sup> Para outra versão definicional de eficiência-X - na alçada das empresas públicas - ver, GILLS (1978, p. 1).

análise.

Antes de se passar a essa caracterização, desejamos tecer breve comentário a respeito das dificuldades de mensuração desse tipo de eficiência preconizado por tal abordagem. Claramente vê-se que os meios para se captar, por exemplo, redução nos custos decorrentes do tipo de gerenciamento, são de uma complexidade imensa. Com relação a isso GILLS (1978, p. 8) coloca: "...while X-efficiency can be described and categorized, it is not easily measured, owing to the lack of direct predictive tests for its presence"<sup>21</sup>.

Amenizando um pouco tais dificuldades de mensuração, pode-se dizer que "For owners supervising management, there are costs (in terms of time and effort) in devising and monitoring reward systems such that the total input of managerial and its allocation of time between activities corresponds more closely to profit-maximising patterns". MILLWARD & PARKER apud SIKORSKY (1986, p. 485). As questões teóricas relacionadas a tais problemas serão tratadas num tópico específico posteriormente.

### 2.3.2 Os Preceitos e alguns proponentes da abordagem

A explicitação dos preceitos dessa abordagem pode ser estabelecida da seguinte maneira: sob o ponto de vista de

---

<sup>21</sup> Em virtude da complexidade relacionada à mensuração de eficiência gerencial ou 'X-efficiency', esse autor explicita duas categorias de pressões para evidenciar a ocorrência de ineficiência-X nas empresas públicas.

eficiência gerencial, como definida anteriormente, as empresas públicas serão menos eficientes, comparativamente às empresas privadas, em virtude do impacto das distintas características de propriedade, inerentes a cada tipo de empresa, no gerenciamento. A racionalização do argumento é desenvolvida do seguinte modo: "The essential argument is based on the fact that public ownership is diffused among all members of society, and no member has the right to sell his share. Given these aspects of public ownership, there is little economic incentive for any owner to monitor the behavior of the firm's management. In contrast, it is argued, the ownership of private firms is concentrated among fewer individuals, each having the right to sell his shares; and thus the owners have incentives to scrutinize management to ensure efficiency in the production of goods and services." CAVES & CHRISTENSEN (1980, p. 959).

Como se depreende da argumentação de CAVES & CHRISTENSEN (1980), os diferentes tipos de propriedades inerentes a cada tipo de empresa, com suas peculiares características, determinariam os diferenciais de eficiência produtiva, mas veja que, em última instância, isso decorreria das diferenças do impacto das características de propriedade na eficiência gerencial peculiar a cada tipo de firma. Observe que as características inerentes ao tipo de propriedade relacionado às empresas públicas são os determinantes básicos no que diz respeito à aludida ineficiência de tais empresas quando comparadas com aquelas de propriedade privada. Em momento algum,

sob a ótica dessa abordagem, considerações de mercado são explicitadas como fatores relevantes explicativos dos diferenciais<sup>22</sup>. A ênfase da argumentação recai exclusivamente sobre considerações ligadas às distintas características de propriedade.

O principal expoente dessa corrente chama-se Armen Alchian, que pode ser considerado o teórico pioneiro dessa difundida preceituação sobre a ineficiência das empresas de propriedade pública. Com relação à argumentação dessa abordagem Alchian tece alguns comentários sobre dois importantes pontos que merecem ser explicitados. Primeiro, com relação à propriedade privada, ele se refere aos efeitos positivos da alta correlação entre as receitas e custos de uma certa atividade com cada indivíduo responsável por tais fluxos. Em segundo lugar, como decorrência da possibilidade de transferência da propriedade privada, existirão vantagens comparativas no que se refere à especialização. Por outro lado, tendo-se em vista as empresas públicas, a incapacidade de transferência de sua propriedade juntamente com a falta de especialização, inibirão a possibilidade de se detectar má performance gerencial. Haverá, desse modo, pouquíssimo incentivo para um proprietário público - segundo essa abordagem, todos os cidadãos de uma certa jurisdição política - se interessar pela lucratividade de tais empresas.

---

<sup>22</sup> Essa afirmação é duvidosa, visto que em alguns trabalhos de autores ligados a essa abordagem sinais positivos relacionados a considerações de mercado são explicitados. Ver, BORCHERDING et alii (1982, pp. 135-136).

Outros seguidores das prescrições da ABORDAGEM DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE colocam seus argumentos em nítida conformação com isso. Dentre eles podemos citar DAVIES(1971), que foi aluno de Alchian, e que procurou evidenciar os preceitos da abordagem em análise. Em seu trabalho comparativo sobre as companhias aéreas da Austrália ele afirma: "We deduce from the premises in the preceding discussion the following theorem: 'In the case of public ownership, the costs and/or rewards of a decision are less fully borne by the decision maker than under private property rights'. Since this is so, the incentives to use resources as if they were one's own, where costs and rewards are more fully borne by that one individual, is weaker in the public ownership situation. From this theorem, then, we would expect a private firm to be more efficient than a similar but public firm". ALCHIAN apud DAVIES (1971, p. 151).

Como fica evidente, o fundamento da argumentação desses teóricos recai sobremaneira nos preceitos da abordagem ora em foco.

### 1.3.3 A Teoria da burocracia

Essa teoria poderia, de algum modo, ser considerada como vinculada à primeira abordagem, que se refere a questões de mercado como os fatores fundamentais determinantes dos diferenciais de comportamento e/ou desempenho de empresas públicas e privadas. Não obstante, escolhe-se o presente espaço

para sua apresentação e breve análise, devido ao fato de que em muitos aspectos ela intimamente se relaciona às prescrições advindas da ABORDAGEM DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE. Como SIKORSKY (1986, p. 489) coloca, " Thought the public choice approach (alternative name) coincides in several aspects with the ideas of the property rights school, it differs insofar as its main emphasis lies on the lacking competition in the public sector compared to the private sector. Therefore the mainstream of analysis deals not so much with public utilities (or even nationalized industries) but looks closer at the public institutions and public bureaucracies which operate these institutions. Thus it considers the presence of bureaucracy in a more direct manner than does the property rights literature".

A 'Teoria da Burocracia' se concentra, assim, grandemente em questões relacionadas a coalizões políticas, e, de acordo com suas determinações, as agências governamentais (bureaus) e as empresas de propriedade do governo teriam inclinações distintas, e como decorrência disso, questões ligadas a ineficiências surgiriam em tais empresas. Apesar da importância dada por essa teoria a questões sobre coalizões políticas, o curso da argumentação que a fundamenta, considera explicitamente a relevância das considerações de mercado no que se refere à aludida ineficiência das empresas do setor público relativamente àquelas do setor privado. Mesmo tendo-se em conta que a argumentação se desenvolve sob a ótica de tendências conflitantes entre os 'bureaus' e as empresas, a essência do discurso repousa

na falta de competição, que por hipótese, vincula-se às empresas do setor público.

O objetivo central para a apresentação dessa teoria está ligado à explicitação de dois importantes pontos relativos aos objetivos do presente trabalho. Primeiro ela reconsidera, igualmente ao explicitado na ABORDAGEM DAS ESTRUTURAS DE MERCADO, a importância das considerações de mercado para a relevância da comparabilidade e, segundo, ela se refere as questões ligadas ao contexto político, que, no que diz respeito às empresas públicas nas diferentes situações onde elas emergem, são de fundamental importância sob o ponto de vista do desempenho de tais empresas quando comparadas as do setor privado.

Isso deixa mais um ponto evidenciado: quando do tratamento relacionado à experiência brasileira, que será o alvo onde a investigação empírica se dará, questões relacionadas ao contexto político devem tomar um lugar de destaque. Só adiantando algo que será tratado posteriormente, pode-se dizer que sob a orientação do objetivo a ser alcançado, em momentos de crise, poderia se esperar, as empresas públicas do setor produtivo brasileiro incorrerão em piora de desempenho comparativamente às empresas do setor privado, e isso, como decorrência última dos arranjos político-institucionais a que aquelas empresas estarão submetidas em tais períodos críticos.

#### 1.3.4 O Suporte teórico da abordagem

Tecidas as considerações sobre o conceito de eficiência inerente a essa abordagem, e, explicitado seu preceito básico, dar-se-á início agora à fundamentação teórica dos argumentos.

O suporte teórico básico de toda a discussão pode ser elucidado tendo-se em conta algumas teorias alternativas da firma, especificamente, àquelas ligadas aos padrões de comportamento do gerenciamento de empresas. No que se refere a tais teorias, e, particularmente, quando da ocorrência de modelos relacionados à eficiência-X pode-se dizer que "A number of studies relating to managerial and behavioral theories of the firm suggest that there is a significant divorce of ownership and control in the private sector, that this may lead to alteration in the objectives of the firms away from the pursuit of profit to some other goal...". MILLWARD & PARKER apud SIKORSKY (1986, p. 485).

BCME-BIBLIOTECA

A grande diferença existente entre essas teorias gerencialistas e comportamentalistas e a teoria tradicional da firma é a presença desse divórcio entre propriedade e controle, fato esse não contemplado pela segunda. Nessa segunda teoria o proprietário é por suposição o responsável pelo gerenciamento da empresa, hipótese essa pouco sustentável no atual mundo capitalista.

Até aqui, vale ressaltar, os argumentos referem-se exclusivamente ao aludido divórcio tendo-se em conta apenas empresas do segmento privado. No que diz respeito a empresas de propriedade pública tal divórcio é de proporção bem mais

acentuada, e isso, segundo os preceitos da abordagem ora em análise, seria o grande responsável pelo inferior desempenho dessas empresas quando comparadas àquelas de propriedade privada.

A racionalização do argumento já foi explicitada anteriormente, não sendo necessário, portanto, sua repetição. O que merece ser comentado brevemente, refere-se à questão relativa à mensuração da eficiência gerencial e sua fundamentação teórica. Com relação à eficiência-X pode-se afirmar: "For management, there are costs (in terms of time and effort) in devising and monitoring rewards systems such that the total input of management and its allocation of time between activities corresponds more closely to profit-maximising patterns". MILLWARD & PARKER apud SIKORSKY (1986, P. 485). Como se pode observar, o suporte teórico relacionado aos argumentos continua ainda preso àquele de cunho neoclássico da teoria tradicional.

Se na análise anterior sobre as estruturas de mercado a perseguição ao objetivo último estava vinculada ao processo de otimização, nessa análise sobre os direitos de propriedade a racionalização da argumentação parece ainda ligar-se àquele processo. A diferença agora é que, como decorrência do divórcio entre a propriedade e o controle, não necessariamente o desejo dos proprietários se concretizarão. MILLWARD (1982, pp. 59-60) nos assegura que "...in the case of private ownership, the individual would seek to maximize the income from his set of rights. That is, he would seek to ensure that (a) management effort is directed to minimizing the cost to the owner of

producing any given level of output; (b) management effort is directed to choosing outputs which yield the biggest margin of revenue over such costs. How far the owner can and will do this will depend on the difficulty of acquiring information and of effecting changes".

Retornando aos preceitos da abordagem em análise, em decorrência das características de propriedade de uma empresa pública, onde todos os cidadãos de uma certa jurisdição política são seus proprietários, - a propriedade pública é involuntária para tal abordagem - o divórcio apregoado é bem mais acentuado, com isso se traduzindo no ponto básico no que se refere à aludida ineficiência dessas empresas. Com relação às empresas do setor privado sabe-se que sua propriedade se concentra nas mãos de alguns poucos indivíduos, e, desse modo, o divórcio, apesar de existir, é de proporção bem mais reduzida se comparado àquele ligado às empresas públicas.

Para as empresas privadas, a possibilidade de monitorar e fiscalizar o gerenciamento é bem maior - dados os incentivos ligados a esse tipo de arranjo - apesar de não se poder garantir que o gerenciamento não se comportará a seu próprio mercê. Com relação às empresas públicas, pouco incentivo existirá para que todos os cidadãos proprietários se mobilizem de modo a monitorar e fiscalizar o gerenciamento de tais empresas, com a consequência última sendo o pior desempenho relativo.

Encerrando esse tópico, e para que não se caia em repetições demasiadas, pode-se dizer que o suporte teórico da

argumentação central da ABORDAGEM DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE repousa, imprecisamente, nos preceitos de duas linhas teóricas que parecem não ser compatíveis: a primeira, ligada às teorias gerencialistas e comportamentalistas<sup>23</sup> e que discarta os preceitos da teoria tradicional; a segunda, tendo-se em vista a questão da mensuração de eficiência, vinculada a própria teoria neoclássica padrão.

Antes de se passar à discussão sobre as limitações e relevância da presente abordagem, uma observação final relacionada a esse tópico se faz necessária. Apesar do suporte teórico da argumentação recair sobre considerações que levam em conta o controle (gerenciamento) das empresas, quer públicas ou privadas, a variável-chave no que concerne aos diferenciais de desempenho relativos, segundo a abordagem em análise, é a propriedade, ou melhor, as características inerentes à propriedade de uma e outra empresa.

Feita tal observação, relevante para que a exposição não se torne confusa, passaremos à análise crítica da presente abordagem.

### 1.3.5 Relevância e limitações da abordagem

#### 1.3.5.1 O Problema da variável-chave

Apesar do suporte teórico da abordagem, como visto a

---

<sup>23</sup> Sobre tais teorias ver, KOUTSOYANNIS (1979, pp. 324-401).

pouco, explicitar considerações sobre questões ligadas ao controle, o argumento básico da ABORDAGEM DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE recai sobre a propriedade. São as características dessa variável que determinarão em última instância o comportamento do gerenciamento, e, conseqüentemente, do desempenho de ambos os tipos de empresas focalizadas pela discussão.

### BCME-BIBLIOTECA

Claramente vê-se que a variável-chave para qualquer discussão envolvendo empresas no mundo atual, liga-se ao controle e não à propriedade. Como SIKORSKY (1986, p. 486) explicita, "...most definitions of PE (public enterprise) are in terms of government ownership. It may be more a matter of convenience, because certainly 'control' is more crucial, ownership merely being a means to that end ..... It is probably not ownership that makes the difference between PE and private, but rather what derives from the government's presence in the enterprise".

Desse modo, mesmo tendo-se em conta que as teorias gerencialistas e comportamentalistas que dão suporte a essa abordagem colocam grande importância sobre questões ligadas ao controle das empresas, a argumentação central da ABORDAGEM DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE, apesar de também se referir a tais questões, repousa fundamentalmente sobre considerações vinculadas às específicas características de propriedade dos dois tipos de empresas, e isso, como se depreende da colocação de Sikorsky é de limitada relevância.

Outra linha de críticas à prescrição dessa abordagem

que elege a propriedade como o determinante básico dos diferenciais de desempenho de empresas públicas e privadas, advém dos adeptos da abordagem analisada anteriormente. Tendo-se em vista a ABORDAGEM DAS ESTRUTURAS DE MERCADO, pode-se dizer que "... it is not so much the difference in the transferability of ownership but the lack of competition which leads to the often observed less efficient production in public firms." BORCHERDING et alii (1982, pp. 135-136). Fechando a idéia SIKORSKY (1986, p. 489) argumenta: "This .... agrees with those writers who contended inefficiencies, but does not appear to accept Alchian's rationale. Competition is seen as the crucial variable, not ownership".

#### 1.3.5.2 O Problema da base teórica

Far-se-á aqui apenas um breve comentário com relação às considerações sobre a validade e relevância de certas proposições aos moldes elucidados por REES (1976) e já frisadas anteriormente.

O motivo da brevidade está vinculado ao caráter geral da discussão sobre o suporte teórico da abordagem em análise. Como foi visto, o foco recaiu sobremaneira em questões gerais referentes às teorias gerencialistas e comportamentalistas, sem que em nenhum momento fosse explicitado de qual dentre tais teorias estava se tratando.

Tendo-se em conta essa observação, pode-se afirmar que

as proposições derivadas pela corrente dos direitos de propriedade são válidas, pois foram deduzidas sem erro lógico dos modelos teóricos em pauta, e que, com relação a sua relevância, possuem um grau bem mais considerável que aquele ligado às proposições derivadas da teoria tradicional da firma - especificamente, aquelas derivadas do modelo de concorrência perfeita.

Como evidenciado acima, a crítica 'por dentro' à base teórica da ABORDAGEM DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE fica comprometida em decorrência da falta de explicitação de que teoria gerencialista ou comportamentalista específica os teóricos adeptos dessa abordagem se referem, falha essa, em nenhum ponto notada por eles<sup>24</sup>.

#### 1.3.5.3 Sobre as pretensões do presente trabalho

Das três abordagens contempladas nesse trabalho - a última será ainda analisada - essa é a que menos relevância tem no que diz respeito às pretensões do presente trabalho.

Primeiramente, como já substancialmente enfatizado, a eleição da propriedade como a variável-chave nos mostra o caráter irrelevante dos preceitos advindos dessa parte da literatura.

---

<sup>24</sup> Dentre outras temos, como teorias gerencialistas, A Teoria de Maximização de Receitas Sobre Vendas de Baumol, e como teorias comportamentalistas, A Teoria Comportamentalista de Cyert e March. Sobre essas e outras ver, KOUTSOYANNIS (1979). Com relação à falta de explicitação de que teoria específica essa abordagem se refere veremos adiante, quando da análise da ABORDAGEM DO GERENCIAMENTO BALANCEADO, exatamente o contrário, ou seja, as teorias gerencialistas e comportamentalistas que a suportarão serão completamente explicitadas.

Todas aquelas questões relativas às características de propriedade de empresas públicas e privadas, explicitadas quando da análise desenvolvida nos tópicos precedentes, são de reduzida utilidade para o que objetiva o presente estudo - tratamento comparativo entre os dois tipos de empresas. Claro está que o quadro de referência analítico preconizado pela abordagem em foco não é apropriado, pois no mundo empresarial capitalista da atualidade as empresas públicas são, em sua maioria, monitoradas e fiscalizadas, havendo, além disso, substanciais incentivos para tais comportamentos.

Tendo-se em conta as prescrições da ABORDAGEM DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE, poderia-se imaginar o governo e suas agências de fiscalização e monitoria como sem qualquer função, no que se refere aos seus efeitos sobre as regras comportamentais, tanto das empresas como de seus gerenciamentos. Mas que tipo de governo agiria, no mundo capitalista atual, desse modo completamente passivo?

Desse modo, os preceitos advindos dessa abordagem podem ser considerados de limitada importância. Até concordamos que os proprietários possam ter algum efeito sobre o comportamento e/ou desempenho relativo das empresas, porém isso jamais decorrerá de específicas características de propriedade em si, e sim, do que é implicado pela presença do proprietário na empresa, ou seja, é a já observada relevância das considerações vinculadas ao controle.

Antes de se passar à análise da última abordagem, importante se faz a explicitação breve de um ponto positivo

advindo dessa corrente. Ele surge com a análise da 'Teoria da Burocracia', e que já foi, anteriormente, superficialmente frisado. Em poucas palavras, queremos nos reportar às considerações sobre as coalizões políticas, com todas as suas especificidades, aludidas por tal teoria. Não desejamos, todavia, nos juntar às conclusões últimas dessa corrente - ineficiência das empresas públicas - mas sim, procurar captar um sinal no que concerne à construção de um quadro analítico apropriado, ou seja, que contemple a complexidade vinculada às questões sobre empresas públicas. Claramente, o elemento político deve tomar substancial parte na análise, e, o curso da argumentação sob a ótica da 'Teoria da Burocracia' nos dá essa luz.

#### 1.4 A Abordagem do gerenciamento balanceado

##### 1.4.1 O Novo direcionamento teórico

Diferentemente das abordagens anteriores, tem surgido uma corrente de pensamento na literatura sobre empresas públicas que envereda por caminhos completamente novos. Enquanto questões exclusivamente econômicas nortearam as abordagens precedentes, o foco sob o qual as abordagens relacionadas a essa nova corrente se fundamentam, refere-se a variáveis outras não ligadas à esfera econômica. Assim, questões vinculadas a vantagens e desvantagens comparativas entre empresas públicas e privadas, orientações do gerenciamento de empresas de propriedade do governo,

BCME-BIBLIOTECA

estabelecimento de objetivos e linhas a seguir e muitos outros aspectos não diretamente ligados à eficiência econômica são elucidados por tal corrente de pensamento, cujos proponentes são chamados de 'management scholars'<sup>25</sup>.

No que diz respeito à natureza complexa das relações das empresas públicas, em cada contexto específico onde elas emergem, essa nova corrente de pensamento procura, o mais claro possível, explicitar a ampla gama de dificuldades vinculadas à tratabilidade de tais empresas em economias capitalistas mistas.

Essa mudança de linha, ou melhor, o surgimento dos 'management scholars' na luta por uma base mais sólida para o tratamento e compreensão dos fatores relevantes sobre o comportamento das empresas públicas, foi consequência direta dos vários encontros havidos desde fins da década de 70. "Leading scholars called conferences to try to set the stage for direction of inquiry which were beginning to emerge as a significant new research area." SIKORSKY (1986, p. 494).

Nesses encontros várias alternativas, no que se refere a variáveis explicitadoras dos diferenciais de performance entre os dois tipos de empresas, foram sugeridas. Obviamente, como já evidenciado, nenhuma delas enveredou pela via exclusivamente econômica vinculada à eficiência, como foi o caso para as

---

<sup>25</sup> Dentre os autores incluídos nessa nova linha de pensamento temos, com relação a diferenciais de comportamento entre empresas públicas e privadas em estratégias de marketing, CAPON (1981). Com relação a questões vinculadas ao estabelecimento de objetivos temos, AHARONY (1981). Para considerações relativas às orientações do gerenciamento das empresas públicas ver, ZIF (1981).

abordagens anteriores. Se referindo a tais abordagens, os 'management scholars' afirmam que, tendo-se em vista a base para uma sólida compreensão dos padrões de comportamento das empresas públicas, são elas de parca relevância. VERNON (1981, p. 11), um dos primeiros gerencialistas, se refere às determinações da ABORDAGEM DAS ESTRUTURAS DE MERCADO assim: "... (they) raise strong doubts as to whether theorists in years past have been addressing the questions that are central for an understanding of state-owned enterprise. They raise added doubts as to whether many of the responses so far provided by theory are applicable to state-owned enterprise as we find them".

AHARONI (1981) é outro adepto que enfatiza a irrelevância das abordagens tradicionais de cunho exclusivamente econômico. Ele diz que "the paucity of knowledge about the operation of SOEs stems both from insufficient research effort, and from the concern of researchers with formal structures and products of these organizations and not with management behavior or with decision process." AHARONI (1981, p. 1341).

As várias considerações alternativas<sup>26</sup>, no que concerne à explicitação dos diferenciais de performance das empresas públicas com relação àquelas privadas, são relevantes para a não generalização de alguns casos específicos estudados. Com relação a isso é denotativamente pertinente essa passagem em KALDOR (1980, p. 1): "This problem (relative advantages of public and private enterprise) has a large number of aspects and it is

---

<sup>26</sup> Idem.

one that cannot be analysed universally without taking into account the framework of political and social institutions, traditions and history, and the stage of economic development of the particular country the analysis is applied".

Observa-se assim que essa nova linha de pesquisa tem como preocupação fundamental a complexa realidade dentro da qual as empresas, tanto públicas como privadas, estão inseridas. Dentre os vários rumos abertos, no que se refere às alternativas variáveis explicitadoras dos diferenciais de performance dos dois tipos de empresas, entende-se que aquele vinculado às orientações do gerenciamento das empresas públicas parece ser o mais apropriado para as pretensões de tratabilidade comparativa, visto que ele procura captar a complexidade do mundo real, onde fatores sociais, políticos e econômicos se inter-relacionam continuamente.

Explicitadas assim tais considerações iniciais e escolhido o direcionamento norteador da análise que se desenvolverá a seguir, nos reportaremos agora à apresentação e estudo da ABORDAGEM DO GERENCIAMENTO BALANCEADO<sup>27</sup>.

#### 1.4.2 O Suporte conceitual da abordagem

Iniciando, pode-se dizer que "two different functions, managing the business in the product and service markets and

---

<sup>27</sup> Tal abordagem se fundamenta, substancialmente, no trabalho do professor ZIF (1981) acima citado.

managing public support in the political markets, must be performed by managers of state-owned enterprise (SOEs). Each organization has to strike a strategic balance between these two functions. The way this is done is indicative of the organizational orientation and behavior. The greater the relative emphasis in managing public support, the stronger is the political orientation in our terminology. The greater the relative emphasis in managing the business, the stronger is the business orientation." ZIF (1981, pp. 1323-1324)<sup>28</sup>.

#### 1.4.2.1 As Orientações empresariais e políticas do gerenciamento

A apresentação dessa parte referente à ABORDAGEM DO GERENCIAMENTO BALANCEADO pode, confortavelmente, ser ilustrada através de gráfico.

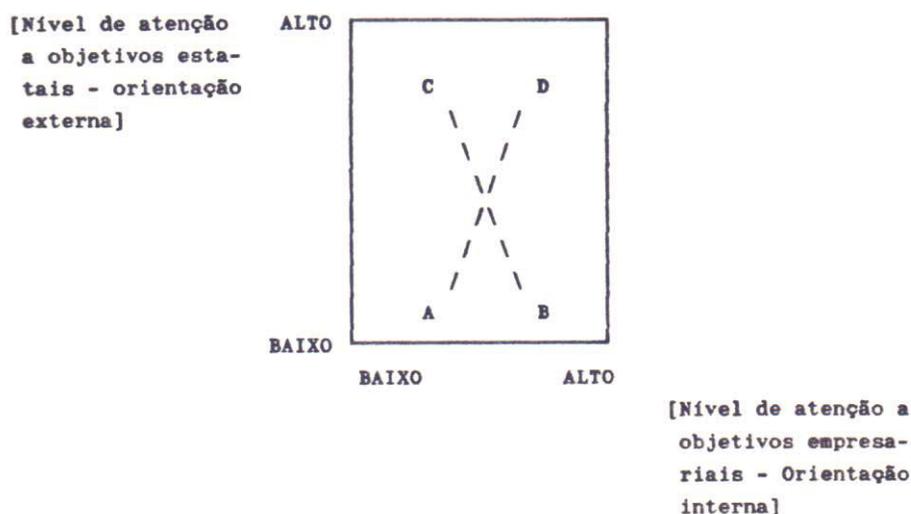
Os dois níveis de orientação do gerenciamento são representados por eixos em um espaço bidimensional, como pode ser visto na figura 1 abaixo<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Apesar do desenvolvimento original da abordagem estar restrito aos padrões de comportamento de empresas públicas, pode-se, sem qualquer incoerência, adaptá-lo às pretensões ligadas à comparabilidade. Assim, pode-se esperar, quanto maior for a tendência do gerenciamento da empresa pública a cumprir objetivos ligados a questões sociais e/ou políticas, maior serão as diferenças no desempenho relativo às empresas privadas. Tais diferenças serão mínimas se, por outro lado, o gerenciamento prioriza objetivos empresariais. Para a versão original ver, ZIF (1981).

<sup>29</sup> Esse gráfico foi desenvolvido por Zif no tópico 'Business and Political Orientations'. Ver, ZIF (1981, p. 1326).

Fig. 1 - Espaço da Orientação do gerenciamento  
entre os objetivos



No que diz respeito à explicitação da existência ou não de diferenças no comportamento e/ou performance entre empresas públicas e privadas, os pontos B e C são de fundamental importância.

O ponto B está a indicar que a orientação do gerenciamento da empresa pública prioriza objetivos ligados à face empresarial, e como frisado, os diferenciais de comportamento e/ou desempenho em relação à empresa privada serão mínimos. "This orientation is typical of managers with career backgrounds in private business who tend to continue with their familiar orientations. This approach can be efficient in achieving flow and profit-related goals and some independent from political control." ZIF (1981, p. 1327).

O ponto C, ao contrário, está ligado a um tipo de orientação do gerenciamento que dá ênfase à face estatal da

empresa<sup>30</sup>, no sentido de priorizar objetivos sociais e/ou políticos às expensas dos empresariais. Aqui, obviamente, os diferenciais de performance serão de grandes proporções, visto que empresas do setor privado jamais darão importância a tais orientações.

Os pontos A e D são de limitada importância, por óbvias razões. Com relação ao ponto A, pode-se dizer que por muito pouco tempo sobreviverá a empresa, ou melhor, seu gerenciamento, pois pouca ênfase é colocada sobre ambas as orientações. O ponto D é de difícil atingimento, apesar de possível, em decorrência dos 'tradeoffs' relacionados aos dois tipos de orientações.

Pode-se, alternativamente, dar uma interpretação um pouco diferente à figura 1. Ao invés da referência aos pontos extremos, pode-se observar os próprios segmentos BC e AD. O primeiro pode ser considerado como o segmento determinante do 'mix' entre objetivos estatais e empresariais das orientações do gerenciamento das empresas públicas. O segundo determina os níveis de atenção a cada 'mix' específico. Assim, movimentos de B para C representaria um 'mix' que penalizaria objetivos empresariais em favor de objetivos sócio-políticos. Para o movimento contrário, obviamente, ocorreria o inverso. O movimento de A para D, por sua vez, representaria níveis crescentes de atenção com uma orientação balanceada específica entre as duas

---

<sup>30</sup> Por face estatal queremos nos referir àquele lado da empresa que prioriza objetivos sociais e/ou políticos. Para uma melhor conceituação das faces estatal e empresarial de uma empresa pública ver, ABRANCHES (1980).

tarefas.

Os dois eixos da figura 1 podem também ser considerados como de íntimo vínculo com orientações externas (face estatal) e internas (face empresarial) do gerenciamento das empresas públicas.

Antes de se passar à análise do suporte teórico da presente abordagem, necessário se faz algumas observações sobre as implicações comportamentais da posição do gerenciamento em relação aos dois níveis de orientações<sup>31</sup>. ZIF (1981) cita sete itens que explicitam os padrões de comportamento e desempenho das várias empresas públicas<sup>32</sup> que orientam suas operações priorizando a face estatal, ou seja, perseguindo orientações ligadas a objetivos sociais e/ou políticos. Em poucas linhas pode-se enumerar tais itens : 1º) as empresas públicas enfatizam objetivos ligados a vendas e não a lucros; 2º) baixos preços, em relação aos custos, são cobrados; 3º) os objetivos são relativamente instáveis; 4º) o estabelecimento de tais objetivos repousam em termos vagos e não claros; 5º) a avaliação do desempenho é empreendida sob base irregular; 6º) o suporte público é buscado à frente da ação e 7º) o corpo de gerentes é recrutado do setor público.

---

<sup>31</sup> Tais implicações são suportadas pela investigação empírica desenvolvida por ZIF (1981), mas, nem de longe, podem ser generalizadas a todos os casos, como parece ser a pretensão desse autor. Ver sobre tal investigação, ZIF(1981, pp. 1333-1337).

<sup>32</sup> Os itens citados por esse autor consubstanciam a propriedade da adaptação aqui adotada de sua abordagem às pretensões de comparabilidade de desempenho e/ou comportamento entre empresas públicas e privadas. Ver, ZIF (op. cit. p. 1327).

Todos esses itens são denotativos da existência de diferenças no comportamento e/ou desempenho entre empresas públicas e privadas. Desse modo, o direcionamento vislumbrado pela presente abordagem, para que se capte tais diferenças, é bastante promissor. Não se deve, entretanto, mal interpretar e/ou estender as conclusões da parte empírica do trabalho do prof. ZIF (1981) para todos os casos, visto que em muitos contextos as orientações do gerenciamento das empresas públicas dão relativa ênfase a questões ligadas a objetivos empresariais às expensas daqueles de cunho social e/ou político.

#### 1.4.2.2 A Questão da multiplicidade de objetivos

É bastante comum, através da observação à literatura corrente sobre empresas públicas, se encontrar vastas considerações a respeito da multiplicidade de objetivos aos quais tais empresas estariam vinculadas. Em sua grande maioria, os estudiosos centram foco nessa questão inerente às empresas de propriedade do governo. Segundo eles, o principal fator ligado à existência de diferenças no comportamento e/ou desempenho poderia ser captado através da observação referente ao estabelecimento de objetivos na alçada dos dois tipos de empresas.

CAPON (1981), em recente trabalho sobre o assunto, realça a questão do delineamento de objetivos de grandes corporações públicas e privadas como o fator-chave explicativo dos diferenciais. Ele amarra os objetivos das últimas ao

crescimento da lucratividade no longo prazo, enquanto que, para as primeiras, problemas relacionados a essa esfera são de remotíssima relevância, visto serem tais corporações, consideradas como de potencialidade ilimitada no que se refere à disponibilidade de 'cash', isso sendo consequência última das ligações delas com o tesouro. Os objetivos inerentes às corporações públicas seriam estabelecidos tendo-se em conta considerações ligadas a problemas sociais e/ou políticos. Desse modo, afirma ele, a existência de disparidade no estabelecimento dos objetivos implicaria em diferenças nos padrões de comportamento de ambos os tipos de corporações. "... since a corporation's strategy is inexorably tied to its objectives, the objectives of state and privately owned enterprise are first examined. If differences exist, then different strategic behavior would be expected." CAPON (1981, p. 11).

Com relação ao estabelecimento de objetivos e avaliação do desempenho, específico às empresas públicas, AHARONI (1981, pp. 1341-1342) argumenta: "In the case of SOEs (state-owned enterprises) the problems encountered in implementing proposed normative solutions to goal formulation and performance evaluation are complicated not only by problems common to all organization .... In addition to these .... the 'state' is not a person, or even a single organization. The various elected and appointed public officials often perceived the public interest differently. Thus the SOEs finds itself contending with conflicting instructions without a clear set of tradeoffs. This

problem is further aggravated in countries governed by political coalitions dependent on ambiguity for survival".

Como se vê, a argumentação de vários autores sobre questões relacionadas ao problema do estabelecimento de objetivos nos leva a crer que realmente existem diferenças de comportamento e/ou desempenho entre empresas públicas e privadas advindas desses fatores.

### BCME-BIBLIOTECA

Tendo-se em vista a ABORDAGEM DO GERENCIAMENTO BALANCEADO, pode ser dito que as prescrições advindas das considerações relacionadas à questão da multiplicidade de objetivos inerente às empresas públicas, estão nela incorporadas. O 'mix' entre os dois níveis de atenção do gerenciamento de tais empresas pode perfeitamente incluir qualquer conjunto de objetivos a ser seguido, tanto pelo lado empresarial, como pelo sócio-político. E aqui, com muito mais propriedade, a unilateralidade no delineamento de objetivos é excluída, visto que estão abertas à empresa pública objetivos de ambas as frentes de orientação. Esse parece ser um ponto de vista bem mais realista pois "... publicly owned enterprises appear to encounter certain common problems. SOEs must meet two apparently contradictory objectives. Being publicly owned, they are expected to pursue various activities in the public interest, and at the same time achieve economic goals and generate cash flows in excess of their cash outflows. They have to reconcile business requirements of financial flexibility and prompt reaction to a changing environment with the need to assure public

accountability and consistency with social goals, which in many cases, are not prescribed at all." AHARONI (1981, p. 1341).

Pelo exposto acima, julga-se não ser necessário o tratatamento em separado de uma outra abordagem enfocando questões ligadas ao estabelecimento de objetivos díspares como fator-chave explicativo das diferenças de performance de empresas públicas e privadas. Como frisado antes, a ABORDAGEM DO GERENCIAMENTO BALANCEADO é perfeitamente capaz de incorporar tais questões. E esse ponto pode ser visto como mais um motivo justificador da escolha de tal abordagem dentre as várias direções alternativas ligadas à explicitação dos diferenciais que se abriram com o novo curso de tratamento dado ao tema sobre empresas públicas.

#### 1.4.3 O Suporte teórico da abordagem

Pode-se afirmar com segurança que a base teórica sob a qual a presente abordagem repousa vincula-se às teorias gerencialistas e comportamentalistas da firma desenvolvidas por vários autores<sup>33</sup>. Especificamente, parece que a teoria gerencialista de Marris e a teoria comportamentalista de Cyert e March estão mais intimamente associadas aos argumentos da abordagem em foco. Como friza AHARONI (1981, p. 1342), "Managerial and behavioral theories as developed by ....., Cyert

---

<sup>33</sup> Ver sobre tais teorias e seus autores, KOUTSOYANNIS (1979, pp. 324-401).

and March, Marris, ....., provide frameworks for analysing the firm in terms of multiple goals, decision making process, relation to the environment etc". Serão traçadas abaixo, resumidamente, as linhas básicas dessas teorias.

Iniciando com a teoria gerencialista de Marris, pode-se afirmar que a maximização da taxa de crescimento balanceado da firma (privada) seria seu objetivo último. Mas, o que pode ser entendido por crescimento balanceado? A resposta a essa pergunta é que fará emergir o elo entre tal teoria e os fundamentos da argumentação relativa à ABORDAGEM DO GERENCIAMENTO BALANCEADO.

Tal crescimento balanceado aludido pela teoria de Marris vincula-se à maximização conjunta das utilidades do gerenciamento e do proprietário. Assim, com relação ao gerenciamento, a taxa de crescimento da demanda pelo produto da firma - que estaria relacionada à melhoria salarial, à segurança no emprego, à disponibilidade de fundos de cooperação - seria a variável objetivada. Como evidenciado, essa variável se vincularia às melhorias direcionadas aos gerentes. No que concerne aos proprietários, a variável relevante seria a taxa de crescimento do capital, que, obviamente, estaria relacionada a lucros. A maximização conjunta balanceada dessas duas taxas maximizaria ao mesmo tempo as utilidades de ambas as partes. É importante se ressaltar que estamos aqui nos referindo exclusivamente a empresas privadas, pois é esse o tipo de empresa sob o qual a teoria de Marris se mirou.

A aplicação dos preceitos teóricos desenvolvidos por

Marris a questões envolvendo empresas públicas necessita algumas considerações. Se, especificamente, tivermos em mente a ABORDAGEM DO GERENCIAMENTO BALANCEADO, que, como extensivamente frisado, refere-se ao gerenciamento das empresas públicas, podemos prontamente relacionar a utilidade dos gerentes daquela teoria à face empresarial dessa, e, da mesma forma, a utilidade do proprietário à face estatal, visto ser o Estado o proprietário de tais empresas.

Tendo-se em vista o exposto acima, a questão do crescimento balanceado da teoria de Marris pode bem ser adaptada ao contexto do gerenciamento balanceado entre orientações empresariais e estatais da abordagem ora em análise.

A teoria comportamentalista de Cyert e March refere-se, fundamentalmente, à existência de conflitos de interesses entre os vários grupos, internos e externos, ligados à firma (privada). Assim, "The firm is conceived as a coalition of different groups which are connected with its activity in various ways: managers, workers, shareholders, customers, suppliers, bankers, tax inspectors and so on (why not state?). Each group has its own set of goals or demands." KOUTSOYANNIS (1979, p. 378).

Tendo-se em conta, mais uma vez, a abordagem em foco, fica perfeitamente evidenciada a outra linha teórica a suportá-la. Pode-se, sem qualquer deslize, considerar um específico 'mix' de orientação empresarial e estatal como advindo de pressões originadas através de interesses conflitantes dos vários grupos

ligados às empresas públicas. Se tal 'mix' está a favorecer objetivos ligados à face estatal, penalizando assim aqueles de cunho empresarial, podemos estar certos de que alguns grupos-agências do governo, organizações sociais, etc - sobrepõem seus interesses às expensas dos interesses de outros grupos-gerentes, por exemplo.

Explicitados assim os fundamentos teóricos norteadores do ABORDAGEM DO GERENCIAMENTO BALANCEADO passar-se-á agora às considerações sobre suas limitações e relevância.

#### 1.4.4 Relevância e limitações da abordagem

##### 1.4.4.1 Sobre o realismo das proposições

BCME-BIBLIOTECA

Do que se depreende da argumentação precedente, pode-se considerar a abordagem em análise como de extrema propriedade no que diz respeito à percepção da ampla gama de dificuldades ligadas à complexidade do mundo real onde ambos os tipos de empresas se inserem. Contrariamente às abordagens tratadas anteriormente, onde questões sociais, políticas e institucionais estiveram ausentes, essa introduz um significativo grau de realidade.

Tendo-se em conta a discussão sobre a validade e relevância de certas proposições, pode ser dito que as advindas da presente abordagem satisfazem ambos os atributos. Em outras palavras, as proposições são derivadas, sem erro lógico, de um

modelo que expressa com certo grau de fidedignidade a realidade. O próprio suporte teórico sob o qual tal abordagem repousa - as teorias gerencialista e comportamentalista - introduz profundos avanços, no que se refere ao realismo das suposições que fundamentam tais teorias, em relação às teorias tradicionais da firma, que dão suporte às abordagens convencionais tratadas anteriormente.

Em que pese a propriedade aludida acima, pode-se, entretanto, observar alguns pontos falhos, ou mesmo limitativos, inerentes à abordagem em foco.

Primeiramente, a não derivação explícita de um 'mix ótimo' entre orientações empresariais e estatais - não no sentido da teoria tradicional, mas no sentido do cumprimento dos objetivos ligados a ambas as esferas - deixa aberta a críticas a aplicação desse modelo a casos empíricos.

Em segundo lugar, apesar da abordagem em análise incorporar vários elementos ligados à complexidade do mundo real em seu processo dinâmico, as teorias que a fundamentam - em suas versões originais, obviamente - tratam as estruturas sociais como dadas, uma suposição que vai de encontro ao contexto em que a **ABORDAGEM DO GERENCIAMENTO BALANCEADO** se insere.

Tecidos esses comentários iniciais, passaremos à apreciação da relevância da abordagem tendo-se em vista as pretensões do presente estudo.

#### 1.4.4.2 Sobre as pretensões do presente trabalho

Relembrando, uma vez mais, nosso objetivo último-comparabilidade de performance entre empresas públicas e privadas relativa à experiência brasileira - procurar-se-á nesse sub-item desenvolver uma argumentação interligando tal pretensão à abordagem em análise. Para esse fim, é de fundamental importância a questão da multiplicidade de objetivos vinculada às empresas públicas, e que, a tal abordagem, como visto antes, é perfeitamente incorporável.

Como já frisado em alguns pontos, a propriedade da presente abordagem para a análise da experiência brasileira liga-se intimamente às questões sobre a priorização de que linha de orientação o gerenciamento seguirá. Sabe-se que, nessa experiência, em muitas ocasiões, as empresas públicas são utilizadas como instrumentos de política econômica, e que, no mais das vezes, tais utilizações (principalmente em épocas de crise) penalizam objetivos ligados à esfera empresarial em favor daqueles vinculados à face estatal da empresa. Pode-se também afirmar que noutras situações (épocas estáveis) a prioridade no que se refere à determinação empresarial sobrepõe-se àquela relacionada ao atingimento de objetivos sociais e/ou políticos inerentes à face estatal das empresas públicas.

Tendo-se em conta o exposto acima, vemos ser a **ABORDAGEM DO GERENCIAMENTO BALANCEADO** altamente apropriada para a tratabilidade do caso brasileiro. Mesmo a possibilidade de determinação de um 'mix ótimo' entre as duas frentes de orientação do gerenciamento está aberta - um ponto não

explicitado na própria versão original da abordagem.

Assim, os pontos extremos analisados anteriormente (B e C) - objetivos empresariais ou objetivos estatais - podem ser utilizados para a determinação de pontos intermediários-objetivos empresariais e estatais - de forma a tornar possível a determinação de um 'mix' satisfatório específico, ou seja, uma posição em que as empresas públicas perseguiriam e atingiriam ambos os tipos de objetivos.

No que se refere à comparabilidade com empresas do setor privado, e, tendo-se em mente os períodos relevantes de análise - se de crise ou normalidade - espera-se que nos últimos os diferenciais sejam de proporções mínimas, enquanto que nos primeiros, eles possam ser considerados de elevada magnitude.

Para que não se caia em demasiadas repetições - tal abordagem será tratada ainda no próximo tópico, visto ser ela a base do modelo que iremos aplicar à experiência brasileira- encerramos a análise nesse ponto.

## 1.5 Construção do modelo relevante

### 1.5.1 Considerações iniciais

Através da análise desenvolvida por todo o capítulo, sem muito esforço, percebe-se a propriedade da última abordagem para o estudo comparativo da performance de empresas públicas e privadas relativo à experiência brasileira. Assim, o modelo

básico adotado aqui fundamenta-se substancialmente naquele inerente à ABORDAGEM DO GERENCIAMENTO BALANCEADO. Vale ressaltar que alguns sinais relativos a outras abordagens, também, serão levados em conta pelo modelo a ser construído a seguir.

Uma importante característica inerente à ABORDAGEM DAS ESTRUTURAS DE MERCADO, e relevante, no que diz respeito às pretensões do presente trabalho, será incorporada a esse modelo básico, de modo a dar maior consistência à tratabilidade comparativa objetivada. Especificamente, nos referimos à questão da competitividade, visto ser essa característica de importância crucial para uma sólida e acurada comparação entre os dois tipos de empresas.

BCME-BIBLIOTECA

Em suma, a competitividade estará intrinsecamente ligada a nosso modelo relevante, no sentido de que as empresas públicas e privadas participarão de uma mesma estrutura de mercado. Aqui, faça-se menção para o fato de que tal competitividade em nada se relaciona aos 'moldes perfeitos' da competitividade apregoada pela teoria tradicional da firma, significando apenas que teremos a coexistência de ambas as empresas numa mesma linha de produto<sup>34</sup>.

Um outro sinal, agora advindo da ABORDAGEM DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE, ou, mais especificamente, da 'Teoria da Burocracia', pode ser introduzido nesse ponto. Viu-se, quando da análise dessa teoria, que muitas considerações relativas a

---

<sup>34</sup> O estudo das empresas participantes dos setores em que teremos tal coexistência será desenvolvido no capítulo 3 adiante.

questões políticas faziam parte dos argumentos, e isso pode, com propriedade, ser transportado ao nosso modelo, visto que tais considerações ligam-se em muito à experiência brasileira, principalmente em períodos de instabilidade.

Tecidas as considerações iniciais sobre o modelo a ser aplicado a nosso estudo e explicitados os sinais relevantes das outras abordagens para tal modelo, passa-se agora a sua breve caracterização.

BCME-BIBLIOTECA

#### 1.5.2 O Modelo básico

A comparação entre empresas públicas e privadas será empreendida tendo-se em vista as seguintes condições caracterizadoras do modelo básico<sup>35</sup>:

- 10) Ambos os tipos de empresas coexistirão em um mesmo setor, e, em decorrência disso, nenhuma delas será monopolista naquele tipo de produto que oferta;
- 11) A ênfase sobre o gerenciamento será de substancial relevância no que se refere aos diferenciais de performance;
- 12) As orientações do gerenciamento das empresas públicas em direção às duas frentes de objetivos, empresariais e estatais, serão denominadas, respectivamente, X<sub>1</sub> e X<sub>2</sub>;
- 13) Tendo-se em vista as empresas privadas, podemos dizer que

---

<sup>35</sup> Todas essas condições são denotativamente explicitadoras da impossibilidade de formalização do modelo básico, um resultado pouco confortável, mas que pode ser amenizado pela propriedade dos argumentos que fundamentam tal modelo.

$X_2=0$ , ou seja, não existirá, obviamente, orientações do gerenciamento para atingir objetivos sócio-políticos;

50) Com relação à comparabilidade de performance entre os dois tipos de empresas, pode-se afirmar que quanto mais a orientação do gerenciamento estatal tender a  $X_1$ , menores serão os diferenciais, e quanto mais ela se aproximar de  $X_2$ , maiores serão tais diferenciais;

60) No que se refere à tendência da orientação do gerenciamento estatal, podemos associá-la às condições gerais vigentes na economia em certo período. Assim, se ela tende a  $X_2$ , dizemos que o período é caracterizado por instabilidade, e, no que diz respeito ao movimento à  $X_1$ , tal período configura-se como de normalidade. Como já evidenciado, tais tendências (para  $X_1$  ou  $X_2$ ), explicitarão os diferenciais de performance inerentes aos dois tipos de empresas;

70) Em virtude da dificuldade de mensuração direta de  $X_1$  e  $X_2$ , chegaremos a uma boa aproximação através da análise do comportamento de alguns índices econômico-financeiros inerentes a um e outro tipo de empresa.

Tecidas tais considerações sobre o modelo a ser aplicado à experiência brasileira, vemos estar ele inserido num contexto muito específico no que diz respeito aos fatores-chave determinantes dos diferenciais. Serão índices de performance econômico-financeira que explicitarão tais diferenciais de desempenho relativos às empresas públicas e privadas, e mais, o comportamento deles estará intimamente vinculado aos tipos de

orientações as quais seguirá o gerenciamento das empresas de propriedade do governo, que, por sua vez, se vinculará estreitamente às condições gerais reinantes na economia.

Finalizando, podemos já adiantar a determinação que norteará o próximo capítulo: aquela relativa ao estudo detalhado da experiência brasileira com empresas estatais e as interrelações destas com o segmento privado.

## 2 EMPRESA PÚBLICA x EMPRESA PRIVADA: ORIGENS, INTER-RELAÇÕES E ASPECTOS INSTITUCIONAIS RELATIVOS À EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

### 2.1 Introdução

O processo de emergência, desenvolvimento e disseminação de empresas, quer públicas ou privadas, vincula-se estreitamente ao processo de industrialização e crescimento de um país. Sabe-se que - com relação à experiência brasileira - as empresas de propriedade privada têm origens bem mais remotas que suas parceiras de propriedade do governo. Isso se deve ao fato de o governo, no início do processo de industrialização brasileiro, desenvolver apenas atividades reguladoras, não intervindo diretamente como produtor na economia. Sabe-se também que apesar de sua mais antiga existência a iniciativa privada mostrou-se, em certos momentos vitais, incapaz de levar a cabo o processo de desenvolvimento requerido, consubstanciando com isso a intervenção do Estado em setores-chave da economia - agora não mais como regulador, mas sim como agente produtivo direto.

Do exposto observa-se que a participação do Estado como produtor - especificamente através de suas empresas - foi de fundamental importância para a consolidação do processo de industrialização do Brasil, e conseqüentemente, para o surgimento, desenvolvimento e disseminação do setor de empresas como um todo (públicas e privadas).

Em decorrência, será dado ênfase substancial às

empresas públicas nos tópicos ligados às origens dos dois tipos de empresas<sup>36</sup> pois é com esse tipo que o processo de industrialização no Brasil toma verdadeiro impulso.

Assim, o enfoque norteador de todo o desenvolvimento do presente capítulo vincular-se-á estritamente à experiência brasileira com empresas do setor produtivo de propriedade do governo<sup>37</sup> e suas relações com as de propriedade privada, ressaltando-se, uma vez mais, que nos tópicos relativos às origens a ênfase recairá sobremaneira nas empresas públicas.

O presente capítulo será desenvolvido seguindo-se uma metodologia agregada de análise, ou seja, abordar-se-á ambos os tipos de empresas como um todo, daí nos referirmos nas próximas seções à Setor Produtivo Estatal(SPE) e Setor Produtivo Privado(SPP).

O processo de emergência de empresas estatais será tratado, inicialmente, sob considerações gerais. Em seguida enveredar-se-á a uma análise específica do surgimento dessas empresas no Brasil entre os anos 40/80.

As inter-relações e os alguns aspectos institucionais relativos à experiência brasileira com empresas estatais e privadas serão tratados na última seção.

---

<sup>36</sup> As origens das empresas privadas no Brasil remontam a um passado distante, não sendo portanto interessante nos determos em tal análise.

<sup>37</sup> As empresas aqui consideradas de propriedade do governo são as seguintes: empresas públicas (100% estatal) e empresas de economia mista (+ 50% de participação estatal).

## 2.2 SPE x SPP: Origens

### 2.2.1 Hipóteses gerais sobre as origens de empresas estatais

Como frisado na parte introdutória, pouca ênfase será dada às origens das empresas privadas e conseqüentemente, do SPP, pelas razões já expostas. Apenas superficialmente argumentando, pode-se destacar o fato de que a emergência do SPP, tendo-se como base o período pré-industrial (1920/40), relaciona-se fortemente às restrições impostas por períodos de guerras e ao papel do Estado como regulador, principalmente no que se refere ao protecionismo à indústria nacional nascente.

Em virtude do real processo de industrialização no Brasil se confundir com o intervencionismo do Estado na esfera produtiva, desenvolver-se-á o estudo dando ênfase especial ao surgimento das empresas estatais na economia brasileira, ou melhor, à emergência do SPE<sup>38</sup>. Tal estudo se iniciará com uma breve especificação de algumas hipóteses gerais que explicariam a participação do Estado na economia<sup>39</sup>, e, posteriormente, adentrará na experiência brasileira.

Primeiramente, a questão relativa à fragilidade do

---

<sup>38</sup> TREBAT (1983, cap. 3) desenvolve pertinente análise do processo de emergência das empresas estatais brasileiras em suas várias fases após 1930.

<sup>39</sup> Vale ressaltar que tais hipóteses referem-se à participação do Estado na economia em suas várias formas. Não obstante, podemos perfeitamente utilizá-las para explicação do envolvimento do Estado na economia numa forma específica, qual seja, através de empresas públicas.

setor privado em economias não desenvolvidas é uma importante hipótese explicativa da presença do Estado como produtor direto. Em tais economias o modelo de tomada de decisão, conhecido como 'sistema de mercado' ou 'modelo de livre empresa', é o que domina. Só que para tal modelo encontrar suporte é de importância capital a provisão de recursos econômicos pelos agentes, tais como, fundos para investimentos, talento gerencial, absorção de risco, etc. Como a experiência tem demonstrado, em países não desenvolvidos, como muitos da América Latina e dentre eles o Brasil, esses recursos ofertados pelo segmento privado da economia têm sido de magnitude insignificante para levar a frente o processo de desenvolvimento. Desse modo, "in the face of private inability to act in specific development projects, public intervention, ownership, and control become an attractive alternative. .... this hypothesis (private sector weakness) argues that the state will use resources obtained via taxation, foreign borrowing, inflationary financing, or other means to provide investable funds not forthcoming from the private sector." TREBAT (1983, pp. 31-32).

Duas outras hipóteses econômicas responsáveis pela presença do Estado como agente produtivo direto são as seguintes: economias de escala e economias externas. Ambas as hipóteses vinculam a emergência das empresas públicas, e assim, a participação do Estado na economia, a causas econômicas.

A primeira, também conhecida como 'monopólios naturais' ou 'tamanho ótimo da firma', enfatiza que sob um certo limite de

produto as condições técnicas de produção de alguns bens levam a uma redução da curva de custo médio de longo prazo, e também que o crescimento da demanda justifica as altas taxas de produção dos bens em questão. Assim, "efficient production requires a reduction in the number of firms and consequent increases in the scale of operations." TREBAT (1983, pp. 32-33).

Com relação à questão das economias de escala poderia-se a priori visualizar o tipo de produção pública que surgiria: energia, suprimento de água, comunicações, ou seja, serviços em que a escala é de grande importância. **BCME-BIBLIOTECA**

No que diz respeito às economias externas poderia-se enfatizar com certeza que, na ausência de incentivos indiretos, o setor privado jamais se comprometeria em ofertar, por exemplo, estradas, pontes, portos, ou seja, serviços de setores de capital social básico, visto que não seria tal segmento remunerado pelas economias tecnológicas ou pecuniárias que tais serviços geram. Assim a propriedade pública surge para desobstruir os entraves ao desenvolvimento causados pela inexistência de tais projetos básicos.

Um outro fator a justificar a propriedade pública refere-se à exploração de recursos naturais escassos. Como TREBAT (1983, p. 34) coloca: "... the private control of a monopoly or the fortuitous ownership of a scarce natural resource generates unearned incomes or rents for their owners. The public appropriation and allocation of this rent surplus are important motivations for public ownership of natural-resource sectors,

such as petroleum and cooper....".

As duas últimas hipóteses restantes referem-se a questões distintas, quais sejam, à dinâmica dos gerentes das empresas públicas e aos fatores histórico-políticos dos vários países em que tais empresas têm emergido.

A primeira delas assume que os gerentes das estatais possuem as mesmas ambições, energia, talento empresarial, que seus contra-parceiros do setor privado. Porém, principalmente em países em desenvolvimento, a empresa estatal tem uma importante vantagem em relação à empresa privada, qual seja, a de recrutar indivíduos de superior capacidade administrativa. Desse modo, tendo tais empresas um corpo de gerentes mais capacitado e possuindo, adicionalmente, um certo poder de mercado onde elas operam, os lucros acumulados serão utilizados para o crescimento da firma através de estratégias, tais como, integração vertical ou diversificação em novas indústrias, fazendo conseqüentemente surgir novas empresas públicas.

A segunda hipótese - fatores histórico-políticos - se distingue de todas as demais visto não estar ela vinculada a quaisquer variáveis econômicas, ou seja, a causalidade econômica em nada explicará o surgimento de empresas públicas na economia. Como as causas para a emergência do intervencionismo direto do Estado na esfera produtiva relaciona-se a questões histórico-políticas é muito difícil visualizar-se um padrão de propriedade pública, visto que ela ocorrerá aleatoriamente através dos vários setores da economia. Podem ser vários os motivos histórico-

políticos pelos quais a propriedade pública se torne necessária. Dentre eles pode ser citado, por exemplo, a preferência de certa sociedade por propriedade pública ao invés de privada, a eminência do surgimento de empresas multinacionais em setores estratégicos da economia, ou mesmo questões ligadas à segurança nacional.

Todas essas hipóteses de caráter geral justificadoras da presença do Estado como agente produtivo direto na economia não são mutuamente exclusivas nem pretendem ser as únicas. A razão principal para sua breve explicitação vincula-se ao objetivo último de ordenar a exposição sobre as origens das empresas públicas no Brasil e fornecer um suporte consistente para avaliação da experiência brasileira com tais empresas.

Um outro argumento bastante disseminado e aceito nos estudos existentes sobre as origens de empresas estatais está relacionado à natureza das exigências do sistema produtivo em cada período. Como friza ABRANCHES (1980, p. 8): "... há algo em comum entre todos os casos de desenvolvimento capitalista, que, em algum estágio do processo, terminou por exigir a participação do Estado na produção. A formação de empresas estatais está, quase sempre, ligada à mudanças importantes na organização das atividades produtivas".

Essa mesma concepção é explicitada em SANTO (1980). Mas tal autor argui que um certo número de empresas estatais pode ser criado sob uma perspectiva que em nada se coadune com questões relacionadas às necessidades de acumulação do sistema

econômico em voga, ou seja, com as explicações vinculadas às distintas fases de organização das atividades produtivas.

As colocações expostas por esses autores, nos dois últimos parágrafos, a meu ver, não contradizem (antes reforçam) as formulações das várias hipóteses explicitadas anteriormente - com exceção daquela relacionada a questões histórico-políticas. Desse modo, captando-se as mudanças estruturais da atividade produtiva nas distintas fases de desenvolvimento de certo país e percebendo-se a emergência de empresas estatais como um processo intrínseco a tais modificações, a observância das várias hipóteses elucidadas se torna pertinente.

Esclarecidas todas essas questões iniciais, passa-se agora ao estudo específico sobre as origens das empresas estatais no Brasil que, diga-se de passagem, será desenvolvido sob a dupla ótica exposta acima, qual seja, observando-se tanto as mudanças na estrutura produtiva nas distintas fases do desenvolvimento capitalista brasileiro, como as várias hipóteses apresentadas acima.

## 2.2.2 As Modificações na Esfera Produtiva, as Hipóteses relevantes e as Primeiras Empresas Estatais no Brasil / 1940-60

Seguido-se o direcionamento visualizado - captar a emergência de empresas estatais ou do SPE sob a dupla ótica explicitada acima - pode-se dizer que "foi a partir dos anos 40,

apenas, que uma maior intervenção direta do Estado na economia se fez sentir, em particular entre 1940 e 1945." SUZIGAN (1977, p. 86). Durante os primeiros anos da década de 40 o avanço do sistema produtivo brasileiro, avanço esse decorrente em grande parte do intervencionismo do Estado como regulador nos anos 20/30, ensejou a superação do modelo clássico de exportações primárias fazendo surgir uma nova configuração da organização produtiva: o modelo de substituição de importações (nessa época, de bens leves). Tal modificação levou a que o Estado desempenhasse funções completamente distintas daquelas exercidas em períodos anteriores. Como explicita SANTO (1980, p. 94): "Nesse novo contexto, o Estado viu suas funções acrescidas de outra muito mais envolvente, ou seja, a co-responsabilidade direta na esfera produtiva, se bem que com a predeterminação de instalar-se fundamentalmente em apenas alguns subsetores da indústria de base para viabilizar a expansão do sistema econômico na substituição de importações. Essa nova missão só poderia ser concretizada através de empresas públicas que assumissem a função produtiva do Estado".

Assim foi que nas décadas de 40 e 50 várias empresas estatais foram criadas com o explícito objetivo de viabilizar o processo substitutivo de importados. Dentre os setores-alvo destacam-se os seguintes: siderurgia, carboquímica, álcalis, minério de ferro, energia, mecânica, petroquímica, comunicações e

financeiro<sup>40</sup>.

As principais empresas estatais criadas nos anos 40 em alguns desses setores foram as seguintes: Companhia Siderúrgica Nacional/CSN (Siderurgia)-1941, Companhia Vale do Rio Doce/CVRD (Minério de ferro)-1942, Companhia de Alcalis (Alcalis)-1943, Fábrica Nacional de Motores (Mecânica)-1943 e CHESF (Energia)-1945. Vale ressaltar que algumas dessas empresas - CVRD, por exemplo - foram criadas sob hipóteses que fogem à explicação relacionada às mudanças da organização produtiva.

Nos anos 50 destacam-se as seguintes: PETROBRÁS (Petróleo)-1953, BNDE (Financeiro)-1952, USIMINAS-1956, COFAVI-1959 e COSIPA-1960 (Siderurgia), FURNAS (Energia)-1957. Mais uma vez devemos chamar a atenção para o fato de que a criação da PETROBRÁS vincula-se estreitamente a questões não relacionadas às modificações do sistema acima referidas, e sim a considerações de caráter histórico-político referentes ao 'Nacionalismo' em voga durante tal década.

No que concerne às hipóteses explicativas do surgimento de empresas estatais relacionadas a questões econômicas-fragilidade do setor produtivo privado, economias de escala e externalidades, rendas da propriedade de recursos naturais, dinâmica dos gerentes das estatais - todas elas podem ser consideradas como fortemente atreladas às argumentações de ABRANCHES (1980) e SANTO (1980) sobre as mudanças estruturais

---

<sup>40</sup> Na criação dessas estatais, principalmente durante os anos 50, não se pode deixar de enfatizar o PLANO DE METAS implementado no governo de Juscelino Kubitschek.

havidas no setor produtivo brasileiro nas décadas de 40 e 50. Assim, "In the early forties(sic), after repeated failures to develop a privately controlled steel industry, the government of Getúlio Vargas established the state-owned national steel company, Companhia Siderúrgica Nacional (CSN). The first of a 'new breed' of public enterprise the CSN became a symbol of the government's commitment to economic development .... Two primary motivations can be detected, in retrospect, for the creation of CSN: the demonstrated weakness of the private sector .... and the conviction of key groups within the Brazilian military that a domestic steel industry was important to their emerging concept of national security." TREBAT (1983, pp. 41-42).

Observa-se assim que a criação da CSN relaciona-se à hipótese que dá ênfase à fragilidade do setor privado como motivo maior explicativo de seu surgimento. Não obstante, tal hipótese se coaduna estritamente às determinações ligadas às considerações sobre as mudanças da estrutura produtiva visto que foi em decorrência delas que o segmento privado mostrou-se inapto para levar a cabo vários projetos de invergadura.

As várias empresas estatais criadas nessa época nos setores de capital social básico, principalmente o de energia, vinculam sua existência à hipótese relacionada a economias de escala e externalidades. Assim, FURNAS, CHEVAP, CEMIG, CHESF e outras, foram criadas tanto para desobstruir os entraves ao desenvolvimento e portanto, sob considerações que levam em conta

as modificações na esfera produtiva, como tendo-se em vista considerações referentes à escala e externalidades. Aqui claramente vê-se a sobreposição dos argumentos expostos.

Muitos outros fatores de cunho econômico que dão substância às hipóteses expostas por toda a análise - a dinâmica do gerenciamento das estatais por exemplo - se coadunam com essas sobre-posições e inter-relacionamentos enaltecidos nos dois últimos parágrafos, fatores esses que com grande pertinência justificam e explicam o aparecimento de várias empresas estatais no Brasil nos anos 40 e 50.

#### BCME-BIBLIOTECA

Em que pese a sólida consistência da argumentação que vincula a emergência de empresas estatais às modificações na estrutura produtiva do sistema capitalista brasileiro durante os anos 40/50, muitas dessas empresas foram criadas, como superficialmente tocado anteriormente, tendo-se como pano de fundo situações histórico-políticas específicas não diretamente relacionadas àquelas modificações. Como questiona SANTO (1980, p. 106): "Será que todo o universo do Setor Produtivo Estatal brasileiro se explicaria só como resposta exclusiva às necessidades de acumulação do sistema econômico vigente? Acreditamos que a realidade responde negativamente, ao exibir numerosas empresas cuja existência não parece se enquadrar integralmente nessa explicação. Esse conjunto de empresas parece-nos apresentar uma história relacionada diretamente com a questão do 'Nacionalismo'".

Procurar-se-á, no que se segue, a explicação para a

criação de algumas empresas estatais durante os anos 40 e 50 tendo-se como base a particular hipótese ligada a questões histórico-políticas anteriormente estabelecida. Ou seja, será dada ênfase às estatais que surgiram sem qualquer relacionamento com questões vinculadas a modificações na esfera produtiva ou às várias hipóteses de cunho econômico anteriormente formuladas. Nos referimos nesse momento àquelas empresas criadas sob o júbice de considerações histórico-políticas, particularmente, àquelas relacionadas ao 'Nacionalismo' em voga durante as duas décadas em análise.

#### BCME-BIBLIOTECA

Dentre as principais estatais que foram criadas nesse contexto específico de 'Nacionalismo' nos anos 40 e 50, ou seja, num contexto histórico-político específico, destacam-se a CVRD-1942 e a PETROBRÁS-1953. Ambas as empresas surgiram sob acirrada campanha nacionalista. Como bem observa SANTO (1980, p. 109): "... o reflexo do nacionalismo na questão do aproveitamento dos recursos do subsolo tem maior sensibilidade e repercussão nacional. Trata-se de um aspecto de maior conteúdo emotivo, tendo-se em vista referir-se a uma riqueza evidente do país, daí o forte estímulo para a criação ou nacionalização de empresas nesse campo".

Assim, tanto o minério de ferro como o petróleo e seus derivados, produtos da CVRD e PETROBRÁS respectivamente, se inserem no grupo dos recursos do subsolo frisado acima, e que em muito se ligam à questão do 'Nacionalismo' como hipótese justificadora da emergência das duas empresas.

Com relação ao surgimento de empresas estatais no Brasil nesse contexto histórico-político, é pertinente a seguinte colocação de TREBAT (1983, p. 43): "... a rise tide of economic nationalism created an environment favorable to additional experiment with public enterprise. The founding of new firms in petroleum, steel, .... not only filled out the core of modern public enterprise sector but consolidated the concept of the state as entrepreneur".

Desse modo, deve-se também levar em conta que fatores histórico-políticos contribuíram, em certa fase do desenvolvimento capitalista brasileiro, para o surgimento de várias empresas estatais. Não só nesse período (anos 40 e 50), tais fatores estiveram presentes, mas também, como se verá a seguir, no período imediatamente posterior (anos 60 e 70).

### 2.2.3 O Novo contexto político-econômico e novas empresas estatais: 1960/80

Prosseguindo-se na determinação estabelecida - analisar o processo de emergência de empresas estatais no Brasil sob a dupla ótica preconizada - pode-se afirmar que "Nas décadas de 60 e 70, o sistema econômico já havia superado basicamente o estágio de substituição de bens leves. Nesses períodos já se avançava para a substituição de bens de produção e os de consumo durável... Significou isso mudanças bem mais profundas do que se imagina à primeira vista. Se o modelo econômico já havia atingido

esse ponto é porque já alcançara também um grau de complexidade ao qual corresponde um aparato de Estado também sofisticado..... Nesse período, a expansão do sistema econômico não mais depende fundamentalmente da substituição de importações, mas, basicamente do crescimento e diversificação de uma gama de setores sofisticados, já instalados no país." SANTO (1980, p. 95).

Desse modo, a emergência de empresas estatais nos anos 60 e 70 no Brasil vinculou-se, estritamente, à determinação estabelecida anteriormente, qual seja, àquela relativa às considerações concernentes às mudanças importantes no bojo da estrutura produtiva, e, pelo já exposto, às considerações referentes às várias hipóteses econômicas explicativas da participação direta do Estado na esfera produtiva.

É importante ressaltar que o núcleo do Setor Produtivo Estatal, em inícios dos anos 60, já havia se consolidado, com o Estado tendo se estabelecido em vários setores-chave da economia. Isso foi de fundamental importância para a pronta emergência de novas estatais em anos posteriores. Foi nesse período que realmente se criaram empresas de propriedade pública em maior número. Como friza TREBAT (1983, p. 46): "Public enterprises grew rapidly in numbers from the mid-1960s through the mid-1970s. More importantly, the post-1964 period saw a tremendous jump in the 'scale' of the largest public enterprises. Many of these expanded installed capacity several times over pre-1964 levels and branched out into different fields".

Apesar desse autor consubstanciar o argumento que

vincula o surgimento de empresas públicas às modificações da organização produtiva, especificamente para esse período, tal determinação parece não ocorrer. Ele dá mais ênfase a questões histórico-políticas como fatores relevantes no que diz respeito à emergência de novas empresas de propriedade pública nesse período. Assim, "The state had already established itself in many key areas of the economy and, more importantly, the concepts of the state as entrepreneur and of cooperation between technocrats and the military on projects of importance to national development had been well established." TREBAT (1983, p. 45).

Tal cooperação entre tecnocratas do governo e militares é enfatizada por TREBAT (1983) como de importância crucial para o grande salto do número de empresas estatais brasileiras nesse período<sup>41</sup>.

Uma outra circunstância histórica, as reformas administrativas, tornadas possíveis pelo Decreto-Lei nº 200 de 1967, nos ajuda a explicar o grande crescimento de empresas estatais em fins dos anos 60 e década de 70.

Em virtude da pertinente análise de TREBAT (1983) que enfatiza hipóteses relacionadas a considerações histórico-políticas - além de outras de cunho econômico - como importantes fatores a explicar o surgimento de inúmeras empresas estatais no Brasil entre fins dos anos 60 e e meados dos anos 70, em contra-

---

<sup>41</sup> É de fundamental importância, no que diz respeito a esse substancial salto no número de empresas estatais durante os anos 60, a implementação do PROGRAMA DE AÇÃO ECONÔMICA DO GOVERNO (PAEG) no governo de Castello Branco.

posição àquela ligada às modificações da organização produtiva, os quais são protagonistas SANTO (1980) e ABRANCHES (1980), procurar-se-á, no que se segue, desenvolver um breve resumo das duas argumentações relacionando-as ao surgimento de algumas empresas estatais criadas nesse período.

Primeiramente, será observada a emergência de algumas estatais que suportam as argumentações de SANTO (1980) e ABRANCHES (1980). Como o primeiro autor coloca, "Esse período (anos 60 e 70) assistiu à criação de numerosas empresas públicas e de economia mista - inclusive sob a forma de joint-ventures - de natureza um tanto quanto diferente das anteriores para cumprir, na prática, a mencionada função. As demandas vieram a ser atendidas com a entrada do Estado em setores mais sofisticados, diversificando, assim, o setor produtivo. Tal é o caso do processamento eletrônico de dados (SERPRO e DATAPREV)..... Algo semelhante ocorre no campo da aeronáutica. Neste caso, a demanda foi atendida através da criação de empresas como a TASA .... e (para) fabricação de aeronaves (EMBRAER) .... Finalizando, para não alongar por demais a lista, vejam-se os exemplos na área da produtividade agrícola (EMBRAPA, VALEFÉRTIL, etc) ...." SANTO (1980, p. 96).

Assim, a emergência dessas várias empresas estatais, de naturezas realmente distintas daquelas que surgiram em períodos anteriores, consubstanciam o argumento de que foram as mudanças havidas na organização produtiva, nesse novo contexto do desenvolvimento capitalista brasileiro, as responsáveis por tais

surgimentos.

Não obstante a pertinência da argumentação precedente, se tentarmos analisar com mais cuidado, ou melhor, de uma perspectiva mais detalhada e específica, a experiência brasileira com as estatais nesse período, se perceberá que a ênfase sobre considerações histórico-políticas são de relevância considerável - sem querer aqui negar, ou mesmo subestimar as considerações de SANTO (1980) e ABRANCHES (1980).

Em decorrência, nos referiremos, no que se segue, à detalhada análise desenvolvida por TREBAT (1983) sobre a emergência de empresas estatais no Brasil no período pós-64/80.

Seguindo-se os cortes cronológicos feitos por esse autor, pode-se sub-dividir o período 64/80 em três fases distintas, correspondendo cada uma delas, a aspectos conjunturais específicos da economia brasileira.

A primeira fase, correspondendo aos anos 64/67, inicia-se com a derrubada do governo de tendência 'esquerdista' de João Goulart e a ascensão do regime militar, cujo primeiro presidente foi Castello Branco. Nessa fase, caracterizada por profunda crise política e econômica, os precedentes relacionados à aliança entre tecnocratas do governo e militares foram reavivados, podendo isso ser traduzido como um importante fator a explicar o surgimento de inúmeras estatais nos anos vindouros.

No que diz respeito à crise econômica, em decorrência do caos financeiro herdado pelo regime militar, a primeira prioridade do governo foi implementar um programa de

estabilização. Isso era de fundamental importância, visto que a legitimidade desse regime repousava fortemente em sua capacidade de reverter a situação e restaurar o crescimento econômico. O diagnóstico da crise apontava, na época, as empresas estatais como a causa principal do déficit público, e daí, como a origem de todas as mazelas da crise (inflação, escassez de divisas, dificuldades com os serviços da dívida, etc).

Assim foi que "The new policy of 'corrective inflation' ... not only reduced the financial burden of the public sector enterprises on the government budget but led to improved self-financing capacity and greater managerial autonomy and flexibility. Both of those would be very important to growth of the sector over the next fifteen years." TREBAT (1983, pp. 46-47).

BCME-BIBLIOTECA

Observa-se assim que apesar do não surgimento de empresas no período 64/67, ele foi de fundamental importância para a criação, num futuro vindouro, de grande número de empresas estatais, evento esse que, diga-se de passagem, decorreu principalmente da aludida aliança entre os grupos de tecnocratas e militares enquanto formuladores de projetos de envergadura.

A segunda fase assistiu realmente a um jamais visto salto no número de empresas estatais no Brasil. Durante os seus seis anos (68/74) aproximadamente 231 novas estatais, nos níveis federal e estadual, foram criadas<sup>42</sup>. Dentre as principais causas

---

<sup>42</sup> Para observação dos setores nos quais novas estatais surgiram, ver TREBAT (1983, p. 48).

desse surto TREBAT (1983) destaca três:

- 1º) As reformas administrativas ocorridas com o decreto-lei nº 200 de 1967, que ensejaram a reestruturação de várias unidades do governo em empresas públicas;
- 2º) O aumento da demanda por infra-estrutura (por exemplo, eletricidade e comunicação) que por sinal, já era o Estado o fornecedor único;
- 3º) A diversificação e expansão de empresas estatais já existentes (por exemplo, PETROBRÁS e CVRD).

As novas empresas estatais, cuja causa principal para sua criação se refere às reformas administrativas, surgiram nos setores de processamento de dados, pesquisa agrícola e mineral, planejamento urbano, ou seja, setores onde existiam unidades não-empresas do governo.

No que diz respeito à demanda por infraestrutura, dois principais setores básicos onde várias novas empresas estatais surgiram, foram os seguintes: eletricidade e comunicações. Considerando-se o setor de serviços em geral, entre os anos 68/74, foram criadas 175 novas estatais. TREBAT (1983) apresenta todo um quadro onde pode-se observar tais números.

Com relação à diversificação e expansão de estatais já existentes pode-se dizer que foi este um processo bastante peculiar da experiência brasileira com tais empresas. "Diversification and expansion of existing state firms can help explain the creation of from fifty to sixty firms in mining and manufacturing after 1968." TREBAT (1983, p. 49).

Esse autor explicita as duas principais empresas estatais brasileiras a partir das quais o processo de expansão e diversificação se originou. Assim, "Of the many different modes of state-enterprise expansion in the 1960s and 1970s, the most controversial and significant was the expansion resulting from the creation of subsidiaries (and, on occasion, of third- and fourth-generation subsidiaries) of existing public enterprises. Often this involved the movement of the public enterprises 'downstream' into less capital-intensive activities where the need for public ownership based on risk and financial constraints was seemingly less applicable. Different typis of firms engaged in such expansion, but the greatest attention was received by two firms, PETROBRÁS e CVRD." TREBAT (1983, p. 50).

Das três principais causas explicativas do grande surto de empresas do governo no Brasil entre 1968 e 1974 a que TREBAT (1983) se refere, duas trazem em seu bojo a forte aliança entre tecnocratas estatais e militares - reformas administrativas e diversificação e expansão de estatais existentes. A outra causa, apesar de não excluir tal possibilidade, parece se ligar mais a questões econômicas, tais como, economias de escala e externalidades.

Essa aliança aparece com mais transparência quando observa-se a criação de empresas como a EMBRAER e a NUCLEBRÁS. Como TREBAT (1983, p. 51) coloca: "In the 1970s state capital moved to occupy what were called 'espaços vazios' of the productive structure. The reasons were multiple, but they

frequently involved a revival of the alliance between public sector technicians and the military....". Esses 'espaços vazios' foram preenchidos exatamente pela EMBRAER e NUCLEBRÁS, e, como o mencionado autor explicita, essa determinação decorreu fundamentalmente da aliança frisada.

A última fase do período (76/80) corresponde à conjuntura dos anos de 'choque do petróleo'. Apesar dos problemas advindos com a brusca elevação dos preços desse produto, o Brasil continuou levando à frente projetos de envergadura, projetos esses constituidores do II PND. Nessa fase não mais se tem aumento no número de empresas estatais, apesar da determinação governamental de exigir a participação de suas empresas já existentes nos principais projetos.

Em fins dos anos 70 ocorreu o segundo 'choque do petróleo', tendo o Brasil sido forçado a implementar um programa de ajustamento. As grandes estatais, de pronto, foram apontadas como as principais responsáveis pelas pressões do excesso de demanda agregada, que, por sua vez, conduziam a dificuldades no balanço de pagamentos e à inflação.

Pode-se, em retrospecto, com certeza dizer que a época de rápido aumento no número de empresas estatais no Brasil encerrou-se, provavelmente, por volta de 1975. Já em 1979, com a posse do presidente Figueiredo, uma explícita política de desestatização de empresas que não as de setores clássicos, como serviços de utilidade pública e transportes, tomou corpo. Essa foi a tônica para o início da década de 80, década essa que será

alvo para a investigação empírica a se realizar no próximo capítulo.

Encerrando essa parte, que tratou das origens das empresas estatais no Brasil entre 1940 e 1980, pode-se novamente enaltecer o fato de que os argumentos e as hipóteses utilizadas para justificar o surgimento de tantas estatais, nos vários períodos do desenvolvimento capitalista brasileiro, não são mutuamente exclusivas, nem pretender ser as únicas. As sobreposições e inter-relacionamentos dos vários argumentos são indicativos do fato de que a emergência da participação direta do Estado na esfera produtiva é bastante complexa, exigindo-se, para a real compreensão do processo, um esforço de caráter multidisciplinar. Com relação a essa determinação, uma pertinente passagem em ABRANCHES (1980, p. 9), sobre os fatores gerais que explicariam tal processo, merece destaque: "... a intervenção do Estado na acumulação e suas formas são determinadas pelo curso de desenvolvimento da estrutura produtiva, pelo grau de heterogeneidade estrutural da economia, pelos modos de sua inserção na ordem econômica mundial e pela dinâmica política dos interesses sociais".

### 2.3 SPE x SPP: inter-relações e alguns aspectos institucionais relativos à experiência brasileira

A questão referente à acirrada discussão sobre

estatização versus privatização<sup>43</sup> a que estiveram, recentemente, sujeitos os setores produtivos da economia brasileira, pode ser traduzida, a meu ver, captando-se as inter-relações entre os segmentos público e privado.

Existem, atualmente, inúmeras considerações que respaldam os mais variados argumentos referentes às inter-relações entre a produção pública e privada. Há aqueles que caminham no sentido de explicar a ação do Estado como empresário de maneira suplementar à iniciativa privada. Outros enveredam a uma justificativa distinta: elegem a ação empresarial estatal como eminentemente conflitiva aos interesses privados.

Desenvolver-se-á, nessa parte inicial, além dessas duas argumentações, uma outra que visualiza as várias formas de relacionamento dos dois setores como fortemente interdependentes.

### 2.3.1 Produção pública x produção privada: a recente controvérsia

Por volta de meados dos anos 70 a discussão acima referida se intensifica, fato esse que passa a despertar grande interesse, tanto no meio acadêmico como na sociedade em geral. No círculo acadêmico vários autores tomam distintas posições. SUZIGAN (1976), por exemplo, afina-se com a visão de que a ação empresarial do Estado não resultou de qualquer planejamento

---

<sup>43</sup> Ver sobre tal discussão, SUZIGAN (1976, pp. 124-130) e TREBAT (1983, pp. 67-69).

solidamente estruturado, mas sim de específicas circunstâncias históricas que, no mais das vezes, objetivavam fomentar a produção e acumulação do segmento privado. Em suas palavras: "... a presença das empresas do governo na economia não é recente, não foi planejada, nem teve motivação ideológica, à excessão do estatismo característico do Estado Novo (1937/45) e do nacionalismo econômico...." SUZIGAN (1976, p. 81).

Outros grupos, mais ligados à análise dinâmica de algumas estatais de grande porte - por exemplo, PETROBRAS e CVRD - rejeitam essa explicação circunstancial da presença do Estado como agente produtivo. Para tais grupos a explicação repousa muito mais fortemente no exercício do poder de autonomia de muitos tecnocratas estatais responsáveis por grandes empresas de propriedade do governo. Aqui, ao invés da aludida ação suplementar à iniciativa privada, tem-se um relacionamento conflitivo, no sentido de que a participação do Estado ia muito além daquela relacionada aos setores tradicionais (Insumos Básicos) propalados pela corrente anterior. Como afirma TREBAT (1983, p. 50): "Often this involved the movement of public enterprises 'downstream' into less capital-intensive activities where the need for public ownership based on risk and financial constraints was seemingly less applicable".

Pelo exposto acima, vemo-nos diante do freqüente argumento de que a expansão e diversificação de empresas estatais, ou seja, da participação direta do Estado nos mais diversos setores da esfera produtiva, ameaçaria a sobrevivência

das empresas do setor privado.

Por último, cabe ressaltar outra argumentação que enfatiza o caráter inter-dependente das produções pública e privada. Segundo essa linha, o estudo do inter-relacionamento dos dois tipos de produções deve tentar captar, tanto a produção pública de insumos utilizados na produção privada como a produção privada de insumos utilizados na produção pública. Isso, por sua vez, deve ser considerado quando o objetivo é a adequação das decisões de produção aos interesses sociais e ao desenvolvimento do país. Como RESENDE (1980, p. 69) explicita: "sob uma ótica mais ampla e de mais longo prazo, é possível sugerir que a situação possa evoluir para uma interdependência maior, ao invés de um conflito permanente .... Trata-se, assim, de substituir o argumento de dependência da produção pública a interesses privados por uma noção de dependência de ambos os setores ao interesse coletivo".

Essas três linhas de argumentações serão analisadas a seguir em separado, procurando-se, na medida do possível, um enriquecimento através de alguns números disponíveis nos vários trabalhos publicados sobre o tema.

#### 2.3.1.1 A Hipótese da ação suplementar

Do exposto acima, as considerações relacionadas à ação suplementar do Estado à iniciativa privada podem ser observadas através da explicitação de alguns dados relativos à participação

e desempenho dos dois setores em foco na atividade econômica<sup>44</sup>.

Observando a tabela 1 vê-se "que a ação empresarial do Estado localiza-se principalmente na produção de insumos básicos, serviços de utilidade pública, serviços de armazenagem, transportes e comunicações. Dentre os insumos básicos, as EG controlam os setores de mineração, siderurgia e petróleo (extração e processamento) e têm participação relevante nos de química e petroquímica, fertilizantes e adubos, borracha e papel. Nos serviços de utilidade pública, as EG controlam os setores de energia elétrica, gás, água e esgotos .... E nos transportes, principalmente o ferroviário e o marítimo." SUZIGAN (1976, p. 104).

BCME-BIBLIOTECA

No que concerne à produção privada pode-se observar sua total dominância nos setores de cimento, metais não-ferrosos, celulose e papel (Insumos Básicos); indústria de construção civil e engenharia; comércio (varejo e atacado) e importação/exportação (Serviços), transportes rodoviários e aéreos (Transportes) e imobiliários.

Com relação aos setores nos quais a participação das empresas estatais é mais elevada em termos de patrimônio líquido (PL), imobilizado líquido (IL) e emprego (E) e menor em termos de faturamento (F) e lucro líquido (LL) pode-se justificar tal situação através de considerações vinculadas à 'escala' e à densidade de capital características desses setores. Assim,

---

<sup>44</sup> Os dados foram extraídos de um trabalho sobre empresas públicas, privadas e multinacionais, representando uma situação para fins de 1974, realizado por SUZIGAN (1976, pp. 101-105).

tabela 1  
Participação percentual dos dois grupos de empresas por  
setores, segundo os vários critérios e suas relações - 1974  
(valores em percentagens, Cr\$ 1.000,00 e número de pessoas ocupadas). +

| FATORES \ CRITÉRIOS                                   | PATRIM. LIQ. |          | IMOBIL. LIQ. |          | PATUAMENTO |      | LUCRO LIQ.   |              | EMPREGO |      | E/M Empresas<br>(N) | IL / E<br>(Cr\$ 1.000) |        | F / E<br>(Cr\$ 1.000) |         | LL / PL<br>(%) |        | PL / F<br>(%) |       |       |
|---|--------------|----------|--------------|----------|------------|------|--------------|--------------|---------|------|---------------------|------------------------|--------|-----------------------|---------|----------------|--------|---------------|-------|-------|
|   | (PL) (%)     | (IL) (%) | (F) (%)      | (LL) (%) | (E) (%)    | (N)  | (Cr\$ 1.000) | (Cr\$ 1.000) | (%)     | (%)  |                     | EG                     | EPM    | EG                    | EPM     | EG             | EPM    | EG            | EPM   |       |
|   | EG           | EPM      | EG           | EPM      | EG         | EPM  | EG           | EPM          | EG      | EPM  | EG                  | EPM                    | EG     | EPM                   | EG      | EPM            | EG     | EPM           | EG    | EPM   |
| Indústrias Básicas                                    |              |          |              |          |            |      |              |              |         |      |                     |                        |        |                       |         |                |        |               |       |       |
| Mineração   | 65,5         | 2,8      | 65,6         | 2,0      | 64,3       | 6,3  | 76,8         | 0,2          | 53,7    | 0,6  | 7773                | 178                    | 475,40 | 703,40                | 247,90  | 35,40          | 24,6   | 1,5           | 32,7  | 20,2  |
| Cimento   | ---          | 61,7     | ---          | 62,2     | ---        | 66,5 | ---          | 34,7         | ---     | 60,2 | ---                 | 691                    | ---    | 285,50                | ---     | 155,70         | ---    | 6,3           | ---   | 4,9   |
| Siderurgia  | 72,6         | 13,6     | 86,1         | 8,0      | 60,4       | 20,9 | 39,6         | 26,0         | 39,0    | 20,5 | 8199                | 5332                   | 356,30 | 95,70                 | 182,60  | 181,80         | 8,0    | 28,0          | 8,5   | 16,2  |
| Metais Não-ferrosos                                   | ---          | 32,3     | ---          | 63,4     | ---        | 40,8 | ---          | 41,1         | ---     | 55,7 | ---                 | 1681                   | ---    | 156,20                | ---     | 167,90         | ---    | 19,8          | ---   | 16,6  |
| Celulose e Papel                                      | 5,3          | 57,2     | 3,4          | 60,4     | ---        | 73,2 | 0,4          | 68,3         | 1,0     | 67,8 | 241                 | 1683                   | 392,00 | 92,60                 | ---     | 172,60         | 1,6    | 28,4          | 28,1  | 18,7  |
| Borracha  | 7,3          | 23,2     | 8,4          | 34,5     | 6,9        | 21,6 | 13,2         | 13,8         | 3,3     | 35,7 | 568                 | 880                    | 203,50 | 34,20                 | 346,50  | 99,50          | 37,0   | 19,7          | 21,1  | 7,1   |
| Química e Petroquímica                                | 34,8         | 2,2      | 37,0         | 1,2      | 21,4       | 4,0  | 22,1         | 3,3          | 9,4     | 3,2  | 538                 | 960                    | 877,40 | 79,00                 | 859,60  | 463,50         | 9,2    | 21,5          | 7,2   | 8,8   |
| Fertilizantes e Adubos                                | 20,4         | 71,2     | 47,4         | 44,6     | 20,6       | 70,8 | 23,6         | 66,0         | 21,6    | 68,0 | 1581                | 497                    | 265,00 | 105,40                | 602,50  | 738,00         | 58,3   | 47,0          | 18,8  | 15,3  |
| Petróleo (extração e processamento)                   | 96,4         | 1,9      | 98,0         | 1,5      | 93,7       | 3,2  | 92,6         | 3,1          | 94,2    | 3,5  | 37379               | 300                    | 412,40 | 162,10                | 746,30  | 637,20         | 24,5   | 41,2          | 16,5  | 16,0  |
| Indústrias Mec. e Elet.                               |              |          |              |          |            |      |              |              |         |      |                     |                        |        |                       |         |                |        |               |       |       |
| Máquinas, Motores e Equipamentos Ind. e p/ escritório | 2,1          | 31,2     | 4,6          | 23,8     | 1,8        | 17,8 | 1,7          | 20,5         | 2,7     | 27,5 | 1513                | 3832                   | 72,60  | 36,70                 | 82,60   | 80,30          | 13,6   | 10,9          | 8,5   | 10,3  |
| Mat. Elét. e de Comun.                                | ---          | 9,6      | ---          | 8,7      | ---        | 11,5 | ---          | 6,1          | ---     | 11,0 | ---                 | 3253                   | ---    | 29,70                 | ---     | 157,60         | ---    | 13,9          | ---   | 5,0   |
| Veículos Automotores                                  | ---          | 0,7      | ---          | 0,5      | ---        | ---  | ---          | ---          | ---     | 0,4  | ---                 | 382                    | ---    | 115,20                | ---     | ---            | ---    | 0,2           | ---   | ---   |
| Autopeças e Carrocerias                               | ---          | 37,5     | ---          | 37,7     | ---        | 27,8 | ---          | 53,5         | ---     | 34,0 | ---                 | 3103                   | ---    | 59,00                 | ---     | 110,80         | ---    | 30,5          | ---   | 18,2  |
| Aviões e Outros Veíc.                                 | 20,3         | 52,5     | 8,5          | 53,1     | 18,7       | 53,0 | 28,1         | 57,2         | 14,1    | 55,5 | 2533                | 3321                   | 38,30  | 50,60                 | 138,70  | 100,20         | 31,1   | 24,5          | 23,2  | 16,7  |
| Outros Gêneros da Ind. de transformação               | ---          | 51,5     | ---          | 57,1     | ---        | 44,7 | ---          | 48,0         | ---     | 55,2 | ---                 | 1778                   | ---    | 62,10                 | ---     | 127,70         | ---    | 21,0          | ---   | 10,7  |
| Ind. Constr. Civil e Engenharia                       | 26,9         | 70,1     | 54,1         | 44,9     | 0,7        | 95,9 | 2,8          | 95,8         | 2,5     | 91,5 | 2123                | 9726                   | 865,00 | 19,60                 | 18,00   | 63,20          | 2,1    | 26,8          | ---   | 17,4  |
| Serviços Ind. de Ut. Pub.                             |              |          |              |          |            |      |              |              |         |      |                     |                        |        |                       |         |                |        |               |       |       |
| Energia Elétrica (geração e distribuição)             | 84,6         | ---      | 86,3         | ---      | 63,6       | ---  | 78,3         | ---          | 70,9    | ---  | 5907                | ---                    | 770,30 | ---                   | 123,50  | ---            | 11,3   | ---           | 40,4  | ---   |
| Gás, água e esgotos                                   | 99,4         | 0,6      | 99,8         | 0,2      | 95,9       | 4,1  | 94,8         | 5,2          | 9,8     | 1,6  | 2036                | 500                    | 359,60 | 39,80                 | 49,00   | 129,60         | 3,6    | 31,4          | 16,8  | 21,3  |
| Outros Serviços de Utilidade Pública                  | 98,3         | 1,7      | 98,0         | 2,0      | 99,2       | 0,8  | 101,4        | -1,4         | 100,0   | ---  | 2708                | ---                    | 86,20  | ---                   | 80,80   | ---            | 0,1    | -4,7          | 7,6   | -13,8 |
| Serviços  |              |          |              |          |            |      |              |              |         |      |                     |                        |        |                       |         |                |        |               |       |       |
| Comércio (atacado/var.)                               | ---          | 92,9     | ---          | 92,8     | ---        | 91,0 | ---          | 94,6         | ---     | 93,2 | ---                 | 3331                   | ---    | 34,90                 | ---     | 198,70         | ---    | 25,6          | ---   | 5,2   |
| Dist. Deriv. de Pet.                                  | 24,4         | 18,3     | 18,5         | 26,2     | 25,4       | 14,5 | 27,3         | 15,5         | 14,2    | 46,6 | 1373                | 2068                   | 171,10 | 73,70                 | 3027,30 | 527,40         | 29,3   | 22,3          | 3,3   | 3,3   |
| Import. e Export.                                     | 5,9          | 40,4     | 5,6          | 52,1     | 6,0        | 43,8 | 0,4          | 26,5         | 0,9     | 47,3 | 91                  | 438                    | 638,50 | 112,70                | 37,40   | 674,10         | 1,7    | 18,2          | ---   | 3,1   |
| Armazenagem   | 84,1         | 11,5     | 89,3         | 7,4      | 50,0       | 39,4 | 60,2         | 29,3         | 82,7    | 11,9 | 507                 | 165                    | 211,60 | 100,70                | 56,80   | 267,90         | 10,9   | 19,9          | 30,8  | 16,0  |
| Transporte Ferroviário                                | 100,0        | ---      | 100,0        | ---      | 100,0      | ---  | 100,0        | ---          | 100,0   | ---  | 34986               | ---                    | 122,10 | ---                   | 18,50   | ---            | 0,1    | ---           | 0,6   | ---   |
| Transporte Rodoviário                                 | 5,9          | 94,1     | 10,5         | 89,5     | 11,7       | 88,3 | -33,7        | 133,7        | 32,6    | 67,4 | 4841                | 1336                   | 10,20  | 40,60                 | 21,00   | 76,30          | -105,9 | 28,4          | -12,2 | 11,7  |
| Transporte Marítimo                                   | 51,7         | 46,6     | 47,7         | 51,3     | 54,3       | 44,0 | 36,2         | 61,3         | 60,2    | 32,0 | 1001                | 542                    | 311,50 | 554,10                | 595,20  | 835,00         | 25,3   | 45,1          | 8,1   | 16,9  |
| Transporte Aéreo                                      | 22,7         | 71,2     | 18,9         | 81,0     | 16,0       | 79,5 | 12,8         | 56,1         | 18,6    | 78,5 | 5816                | 4122                   | 127,10 | 127,00                | 118,20  | 137,40         | 14,1   | 19,8          | 6,4   | 5,7   |
| Comunicações  | 100,0        | ---      | 100,0        | ---      | 100,0      | ---  | 100,0        | ---          | 100,0   | ---  | 8307                | ---                    | 174,90 | ---                   | 43,60   | ---            | 7,7    | ---           | 21,4  | ---   |
| Imobiliários  | ---          | 89,3     | ---          | 83,5     | ---        | 96,9 | ---          | 95,3         | ---     | 85,2 | ---                 | 1634                   | ---    | 36,60                 | ---     | 132,20         | ---    | 15,5          | ---   | 11,1  |
| Outros Serviços                                       | ---          | 83,3     | ---          | 66,1     | ---        | 98,5 | ---          | 130,6        | ---     | 99,8 | ---                 | 976                    | ---    | 63,70                 | ---     | 80,10          | ---    | 10,2          | ---   | 7,3   |
| Serviços Diversos                                     | 53,2         | 25,0     | 43,9         | 29,5     | 38,7       | 39,3 | 56,4         | 22,8         | 58,9    | 31,9 | 2518                | 919                    | 43,00  | 42,60                 | 62,70   | 115,70         | 16,0   | 13,7          | 14,2  | 5,7   |

F O B T E : Suzigan (1978)

+ Os dados referentes às multinacionais foram excluídos da tabela original.

observa-se que os setores de insumos e serviços básicos, onde a participação estatal é elevada, apresentam altas densidades de capital e elevadas escalas de produção, enquanto a lucratividade é de magnitude inferior. "Conseqüentemente, os indicadores de performance mostram que, onde a comparação é possível, as EG em geral (exceção apenas das empresas dos setores de mineração, borracha e distribuição de derivados de petróleo) apresentam faturamento por empregado e rentabilidade mais baixos que aqueles das empresas do setor privado." SUZIGAN (1976, p. 104). Com relação a esse último setor, o mesmo não pode ser observado. Ou seja, nos setores de atividades em que existe dominância de empresas privadas em termos de PL, IL e E a lucratividade é também elevada, assim como, faturamento e rentabilidade.

Reforçando ainda mais tal configuração, pode-se através da análise das participações dos dois segmentos na produção de diferentes categorias de bens produzidos na indústria de transformação - observar na tabela 2 que "... o Estado não atua na produção de bens de consumo, tem uma participação apenas marginal na produção de bens capital, mas controla praticamente a totalidade de produção de combustíveis e lubrificantes e boa parte de bens intermediários. De forma semelhante ao que foi observado no item anterior, e pelas mesmas razões, essa participação é maior em termos do estoque de capital aplicado e menor em termos dos fluxos anuais de faturamento e lucro líquido. Igualmente, as EG apresentam uma rentabilidade menor (exceto na produção de bens de capital) que a das empresas privadas,

**TABELA 2 \***  
**INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO -- PARTICIPAÇÃO**  
**DOS DOIS GRUPOS DE EMPRESAS**  
**POR CATEGORIAS DE BENS, SEGUNDO OS**  
**DIVERSOS CRITÉRIOS E RELAÇÕES**

(Valores em percentagens, Cr\$ 1.000 e n de pessoas ocupadas)

| Critérios / Relações                                  |        | Bens de<br>Consumo<br>Não-Du-<br>ráveis | Bens de<br>Consumo<br>Duráveis | Combus-<br>tíveis e<br>Lubrifi-<br>cantes | Bens In-<br>terme-<br>diários | Bens de<br>Capital |
|---|--------|---|--------------------------------|---|-------------------------------|--------------------|
| Patrimônio Líquido                                    | (%) EG | ---                                     | ---                            | 96,4                                      | 27,5                          | 5,9                |
|   | EPN    | 49,2                                    | 9,9                            | 1,9                                       | 33,2                          | 27,7               |
| Imobilizado Líquido                                   | (%) EG | ---                                     | ---                            | 98  | 39,9                          | 4,4                |
|   | EPN    | 58,7                                    | 5,8                            | 1,5                                       | 28,8                          | 28,9               |
| Faturamento   | (%) EG | ---                                     | ---                            | 93,7                                      | 17,3                          | 3,7                |
|   | EPN    | 43,1                                    | 7,2                            | 3,2                                       | 36,7                          | 20,8               |
| Saldo Líquido   | (%) EG | ---                                     | ---                            | 92,6                                      | 13,6                          | 7,5                |
|   | EPN    | 46,3                                    | 23,5                           | 3,1                                       | 41,4                          | 25,3               |
| Emprego   | (%) EG | ---                                     | ---                            | 94,2                                      | 13,8                          | 4,5                |
|   | EPN    | 54,6                                    | 11,1                           | 3,8                                       | 42,3                          | 30,6               |
| Emprego/N de Empresas (número de<br>pessoas ocupadas) | EG     | ---                                     | ---                            | 37379                                     | 4032                          | 2193               |
|   | EPN    | 1973                                    | 1442                           | 300                                       | 1430                          | 2233               |
| Imobil. Liq./Emprego (Cr\$ 1.000)                     | EG     | ---                                     | ---                            | 412,4                                     | 380                           | 46,2               |
|   | EPN    | 57,3                                    | 34,7                           | 162,1                                     | 82,7                          | 44,7               |
| Faturamento/Emprego (Cr\$ 1.000)                      | EG     | ---                                     | ---                            | 746,3                                     | 233,5                         | 125,8              |
|   | EPN    | 128                                     | 121,7                          | 637,2                                     | 159,8                         | 104,4              |
| Saldo Liq./Patr.                                      | (%) EG | ---                                     | ---                            | 24,5                                      | 9,9                           | 28,9               |
|   | EPN    | 21,7                                    | 19                             | 41,2                                      | 26,5                          | 20,4               |
| Saldo Liq./Faturamento                                | (%) EG | ---                                     | ---                            | 16,5                                      | 9,4                           | 21                 |
|   | EPN    | 9,8                                     | 7                              | 16  | 13,6                          | 12,5               |

Fonte: SUZIGAN (1976)

\* Os dados referentes às multinacionais foram excluídos da tabela original.

principalmente na produção de bens intermediários." SUZIGAN (1976, pp. 104-106).

Portanto, pode-se já afirmar, através da observância desses dados, que realmente a ação empresarial do Estado assumiu uma determinação de maneira a suplementar e fomentar a produção e acumulação do setor privado nacional. "Assim, o papel do Estado enquanto empresário (foi) basicamente o de - atuando em setores

que se caracterizam por investimentos de volume elevado, longa maturação e baixa rentabilidade - suprir insumos e serviços básicos à economia. Com isso (gerou) importantes economias externas que (beneficiaram) principalmente o setor privado" SUZIGAN (1976, p. 107).

#### 2.3.1.2 A Hipótese da ação conflitiva

O aumento da já elevada participação direta do Estado na atividade econômica, em quaisquer que sejam as circunstâncias, tem conduzido, no mais das vezes, a um permanente conflito com a produção privada.

Ao processo de emergência de novas empresas de propriedade do governo nos setores ditos 'tradicionais' da economia agregue-se o advento da expansão e diversificação de empresas já existentes em seus mais variados setores. Esse mais recente advento - resultado último do processo de estatização por que passou a economia brasileira, como foi visto, de 1940 até meados dos anos 70 - deu origem a inúmeras críticas advindas do setor privado, que se viu atingido em seus interesses em decorrência da 'desleal' concorrência estatal.

Duas principais empresas estatais no Brasil se destacaram como representativas desse processo de expansão e diversificação: a PETROBRÁS e a CVRD. Em decorrência de suas maiores disponibilidades de recursos, e, assim, de suas autonomias, e dada a base legal para a descentralização

operacional, essas empresas se expandiram através da criação de subsidiárias e diversificação das atividades. Várias novas empresas estatais foram implantadas em setores cuja participação privada era dominante, passando assim, a ocorrer 'competitividade' entre os dois segmentos.

Alguns indicativos dessa situação podem novamente ser observados na tabela 1. Na produção de insumos básicos observa-se, nos setores de fertilizantes e adubos, indícios da existência de relativa competição entre empresas estatais e privadas. Na indústria de construção civil e engenharia, um setor que sempre esteve sob domínio absoluto da iniciativa privada, pode ser visto uma significativa participação das empresas do Estado, apesar da magnitude dos vários números ligados a estas ser bem inferior àquela das empresas privadas. Também na distribuição de derivados de petróleo, como os dados estão a indicar, temos um certo equilíbrio entre os dois tipos de empresas.

Todos esses dados nos mostram que, em grau considerável, a emergência de estatais em setores onde não se exige elevada densidade de capital, nem longo prazo para maturação dos investimentos, ou seja, setores onde os argumentos justificadores da participação direta do Estado na esfera produtiva se tornam menos aplicáveis, deu origem a sérios conflitos envolvendo os segmentos produtivos estatal e privado.

### 2.3.1.3 A Hipótese da ação interdependente

O aspecto mais enfatizado nas análises sobre as inter-relações dos setores produtivos estatal e privado diz respeito às considerações enaltecidas quando da apresentação da primeira hipótese, qual seja, aquela ligada à ação suplementar do Estado à iniciativa privada. Foi visto que a constatação dessa hipótese, em grande parte, repousou no argumento sobre as participações relativas dos setores público e privado nos mais diversos setores da atividade econômica.

Naquela análise, a produção pública de insumos utilizados na produção privada foi o único aspecto visualizado, tendo isso sido o responsável pela conclusão última de que a ação empresarial do Estado cumpriu um papel de maneira a suplementar a produção do segmento privado brasileiro.

Nessa análise - Hipótese da Ação Interdependente - será desenvolvida uma argumentação que pretende trazer a debate uma situação inversa. Enfocar-se-á a produção privada de insumos utilizados na produção pública que, segundo RESENDE (1980), é de magnitude significativa. Nas palavras desse autor: "O outro lado da moeda, isto é, a produção privada de insumos utilizados na produção pública, é um aspecto pouco conhecido. Entretanto, no caso de determinados bens e serviços produzidos pelo Governo, o volume de compras de insumos junto a empresas privadas está longe de ser desprezível." RESENDE (1980, p. 70).

Para não nos alongarmos, pode-se, fechando essa análise, dizer que a ação interdependente acima aludida está sujeita a sérias restrições, visto que o fato de o segmento

privado produzir insumos que são utilizados na produção pública não elimina o propalado papel suplementar da ação estatal em relação à iniciativa privada. Deve-se, isto sim, ao invés da observância do índice de 'quantum' dar atenção ao valor ao qual tais insumos são vendidos ao Setor Produtivo Estatal. Obviamente, se as quantidades deles não são desprezíveis, como coloca RESENDE (1980), e mais, observando-se os dados de performance contidos na tabela 1, os preços pagos pelo governo às firmas privadas incorporam fortíssimo realismo, o que não pode ser inferido no que se refere aos preços pagos pelo setor privado à produção pública de insumos.

Assim, a aludida interdependência volta-se para a constatação de que foi a iniciativa privada a grande beneficiada com os efeitos da presença do Estado na atividade produtiva, constatação essa que traduz-se no cerne das considerações ligadas à hipótese da ação suplementar.

#### 2.4 SPE x SPP: ajustamento e crise financeira nos anos 70/80

Após ter-se analisado as inter-relações dos segmentos produtivos estatal e privado sob uma perspectiva de participações relativas e considerações de performance econômico-financeira, finalisa-se esse capítulo discorrendo brevemente sobre alguns aspectos de dimensão um pouco distinta inerentes à conjuntura brasileira dos anos 70 e inícios da década de 80.

Especificamente, a análise se centrará no modo peculiar

de como se deu o ajustamento interno da economia brasileira - particularmente, tendo-se em vista o Setor Público e o Setor Privado - em virtude dos 'choques' externos ocorridos nos períodos acima mencionados. O estudo será desenvolvido inicialmente - seguindo o direcionamento de WERNECK (1987) - levando-se em conta o Setor Público como um todo, e, como será visto adiante, a crise financeira desencadeada nesse setor decorreu, fundamentalmente, do modo peculiar de ajustamento a que esteve sujeita nossa economia. Aqui, vale ressaltar, o argumento parece consubstanciar aquele advindo quando da análise das considerações sobre a 'Hipótese da Ação Suplementar', pois, em última instância, quem arcou com o ônus do ajustamento, beneficiando assim o Setor Privado, foi o Setor Público, particularmente o SPE.

BCME-BIBLIOTECA

#### 2.4.1 O Setor público e a conjuntura brasileira dos anos 70 e inícios dos 80

A análise da economia brasileira durante o agitado período em que se assistiu aos três 'choques' externos - petróleo (1974 e 1978) e taxas de juros (1980) - já é bastante conhecida de todos. Apenas um aspecto dela merece ainda esclarecimento, qual seja, aquele referente ao processo de ajustamento interno por que teve de passar nossa economia em decorrência de tais desarranjos externos.

É de todo conhecido que a política macroeconômica

seguida a partir de inícios dos anos 70 trazia em seu bojo a determinação explícita do crescimento com endividamento. Mesmo quando do primeiro revés ocorrido com a elevação dos preços do petróleo em 1974, tal política se manteve inabalada. Assim foi que "A partir de 74, com a opção clara e explícita pelo ajustamento ao choque externo através do endividamento, adotou-se uma política de viabilização do balanço de pagamentos fortemente baseada no financiamento dos investimentos do Setor Público através da captação de recursos externos .... A mencionada política requeria formas de induzir o financiamento dos investimentos estatais através de recursos externos, independentemente da real necessidade de divisas envolvidas nestes investimentos." WERNECK (1987, p. 102).

Tendo em vista tais considerações, e adicionando-se o fato de que muitos agentes privados ausentaram-se desse processo de captação externa de recursos - em grande parte, devido à eminência de instabilidade no mercado financeiro internacional - pode-se afirmar que às empresas estatais ficou a determinação última de captar recursos no exterior para fazer frente às necessidades do balanço de pagamentos. Esse foi o processo a que alguns autores - WERNECK (1987), por exemplo - se referem como 'estatização' da dívida. Ressalte-se também o fato de que alguns mecanismos, que transferiam o risco dos empréstimos contratados por agentes privados para o Estado, foram criados, levando com isso, a uma total responsabilidade por parte do Setor Público para com os compromissos assumidos.

Da maneira que tal situação foi solucionada, fica fácil perceber que a qualquer desapontamento no mercado financeiro mundial o ônus de tal endividamento recairia sobre o Setor Público, ficando o Setor Privado completamente abrigado a qualquer revés.

Isso foi o quê realmente ocorreu na virada da década de 70 - 2º 'choque' do petróleo (1979) e elevação dos juros internacionais (1980) - com a conseqüência última traduzindo-se na profunda crise financeira a que teve de arcar o Setor Público brasileiro.

Avançando um pouco mais na análise, poder-se-ia dizer que ao relativo sucesso do ajustamento externo - já em 84 o Brasil transferiria significativo montante de recursos reais ao exterior como pagamento dos serviços da dívida - correspondeu o fracasso do ajustamento interno. Tal fracasso, deveu-se, fundamentalmente, ao modo como tal ajuste foi realizado na prática, ou seja, panalizando exclusivamente o Setor Público (responsável único pelas referidas remessas) e deixando ao Setor Privado os grandes benefícios desse processo.

Essa argumentação pode ser respaldada através da observância de alguns dados referentes às participações relativas em termos de renda disponível dos dois setores no PIB e renda líquida enviada ao exterior (também como proporção do PIB) na tabela 3<sup>45</sup>. Pode-se dizer que a soma das rendas disponíveis dos

---

<sup>45</sup> Todos os dados referidos nessa parte podem ser checados em WERNECK (1987, pp. 102-109).

TABELA 3  
DISTRIBUIÇÃO DO PRODUTO INTERNO BRUTO  
(Séries como Proporção do PIB)  
(%)

| A N O | Renda Líquida Enviada ao Exterior | Renda Disponível Setor Público | Renda Disponível Setor Privado | PIB |
|-------|-----------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|-----|
| 1970  | 0,94                              | 16,63                          | 82,43                          | 100 |
| 1971  | 0,94                              | 16,81                          | 82,25                          | 100 |
| 1972  | 0,96                              | 16,64                          | 82,4                           | 100 |
| 1973  | 0,92                              | 16,84                          | 82,24                          | 100 |
| 1974  | 0,87                              | 14,34                          | 84,78                          | 100 |
| 1975  | 1,39                              | 14,43                          | 84,18                          | 100 |
| 1976  | 1,53                              | 14,85                          | 83,62                          | 100 |
| 1977  | 1,62                              | 13,38                          | 85,01                          | 100 |
| 1978  | 2,23                              | 11,59                          | 86,18                          | 100 |
| 1979  | 2,58                              | 11,57                          | 85,85                          | 100 |
| 1980  | 3,07                              | 10,05                          | 86,88                          | 100 |
| 1981  | 3,96                              | 9,97                           | 86,07                          | 100 |
| 1982  | 5,1                               | 10,29                          | 84,61                          | 100 |
| 1983  | 5,69                              | 8,67                           | 85,64                          | 100 |

F O N T E : WERNECK (1987)

dois setores se iguala ao PNB ( $Y_p + Y_e = PNB$ ) e que este adicionado a renda líquida enviada ao exterior é igual ao PIB ( $PNB + RLEE = PIB$ ). Daí decorre que à elevação da participação da RLEE deveria corresponder uma proporcional queda nas rendas disponíveis dos setores público e privado, isso para que o ônus desses encargos fosse absorvido por ambos os setores.

Isso, porém, não é o quê os números estão a mostrar. Observa-se, isto sim, que à elevação da RLEE correspondeu apenas uma redução na renda disponível do Setor Público enquanto que a do segmento privado manteve-se estável com uma pequena tendência para cima.

Assim, para que o ajuste interno tivesse cumprido a

determinação de equalizar o ônus dos encargos, uma política de elevação da carga tributária, atingindo o segmento privado, teria de ser implementada. Mas, novamente, não há qualquer indício de tal ocorrência. Através da observação da tabela 4 observa-se uma significativa redução da carga tributária no período 1973/1983.

Desse modo, pode-se concluir que realmente foi sobre o Setor Público que recaiu o ônus do ajustamento interno a que esteve sujeita a economia brasileira em decorrência dos 'choques' externos havidos no período em análise.

Apenas uma dúvida, no que se refere a conclusão acima aludida, pode ainda ser aventada. Tal possibilidade decorre de algumas especificidades ligadas à obtenção dos dados usados nas várias tabelas acima. É que no Brasil, como em muitos outros países, os números advindos das Contas Nacionais inserem as empresas estatais como participantes do segmento produtivo privado. Assim, pode-se muito bem ter ocorrido que a manutenção da renda disponível do setor privado tenha se materializado através da elevação da participação das estatais nesse agregado.

No entanto, a pertinente análise desenvolvida por WERNECK (1987) elimina tal possibilidade. Tal autor mostra que o ajuste no bojo do aparato produtivo estatal se deu de maneira a consubstanciar ou mesmo reforçar a argumentação já desenvolvida. Assim, para não nos alongarmos nessa parte - as questões envolvendo o SPE durante os anos 80 serão tratadas no próximo capítulo - tanto os números relativos às transferências e subsídios do governo para suas empresas, como aqueles ligados

TABELA 4  
DECOMPOSIÇÃO DA VARIAÇÃO DA RENDA DISPONÍVEL DO SETOR PÚBLICO  
1973-1983

| C O M P O N E N T E S              | Valores em % |             |                       | %                         |
|------------------------------------|--------------|-------------|-----------------------|---------------------------|
|                                    | 1973<br>(A)  | 1983<br>(B) | VARIAÇÃO<br>(B) - (A) | COMPOSIÇÃO DA<br>VARIAÇÃO |
| Carga Tributária Bruta             | 26,52        | 24,44       | -2,08                 | -25,46                    |
| Tributos Diretos                   | 10,91        | 11,95       | 1,04                  | 12,73                     |
| Tributos Indiretos                 | 15,61        | 12,49       | -3,12                 | -38,19                    |
| Outras Receitas Correntes Líquidas | -0,16        | -1,22       | -1,06                 | -12,97                    |
| (-) Subsídios                      | -1,23        | -2,27       | -1,04                 | -12,73                    |
| (-) Transferências                 | -8,29        | -12,27      | -3,98                 | -48,72                    |
| Renda Disponível do Setor Público  | 16,84        | 8,67        | -8,17                 | 100                       |

F O N T E : WERNECK (1987)

aos tributos pagos por elas ao Estado não suportam a possibilidade de que tenha o SPE elevado a renda disponível do Setor Privado. Muito pelo contrário, os números relativos ao ajuste a que esse setor esteve sujeito explicitam uma total deterioração de sua situação econômico-financeira<sup>46</sup>.

<sup>46</sup> As questões envolvendo o ajustamento do SPE podem ser observadas em WERNECK (1987, pp. 113-124).

### 3 EMPRESA PRIVADA x EMPRESA ESTATAL - DESEMPENHO ECONÔMICO-FINANCEIRO NOS SETORES DE SIDERURGIA E QUÍMICA: 1980/89.

#### 3.1 Introdução

BCME-BIBLIOTECA

O encaminhamento que se seguirá nesse capítulo deve ser, de início, colocado à discussão no que concerne a sua consistência e confiabilidade em termos da comparação de desempenho a que se propõe nortear. Em linhas gerais pode-se afirmar que os estudos realizados, até o presente momento, sobre questões de performance comparativa entre empresas estatais e privadas mostram-se, no mais das vezes, inconclusivos no que diz respeito aos reais padrões de comportamento e características inerentes a cada tipo de empresa<sup>47</sup>. Se, por um lado, a coexistência de tais empresas num mesmo setor de atividade é de remota possibilidade, por outro, as conclusões tiradas de estudos que tentam captar os diferenciais de desempenho em particulares ambientes competitivos pecam em virtude da não consideração de importantes características de um e outro tipo de empresa - por exemplo, considerações macro-conjunturais podem ou não refletir-se com mais ênfase em empresas do governo do que em suas parceiras privadas, dependendo do vínculo do Estado com as primeiras. Isso pode gerar diferenciais de performance originados por específicas fases da economia (se de instabilidade, ou

---

<sup>47</sup> Ver para confirmação os trabalhos de DAVIES (1971) e CAPON (1981).

estabilidade). Essa questão será, mais tarde, tratada em detalhes, visto ser ela de importância crucial para o estudo a ser desenvolvido no presente capítulo.

Após esse breve comentário sobre o estado insatisfatório dos estudos relacionados à comparação de desempenho de empresas estatais e privadas, mister se faz a colocação de um escalarecimento: o objetivo a que se deseja alcançar não se vincula a qualquer pretensão no sentido de resolver as questões acima citadas. Ao contrário, ele pode ser considerado como mais uma tentativa em avançar nesse complexo campo de análise.

Tendo-se em vista tais considerações iniciais, o desenvolvimento do capítulo seguirá vários passos. Em primeiro lugar, na seção 3.2, serão apresentados os setores-alvo - Siderurgia e Química - segmentando-se este último nos ramos de atividade de Petroquímica e Adubos, Fertilizantes e Defensivos Agrícolas. Será, adicionalmente, feita uma breve análise da importância e representatividade das empresas selecionadas em tais setores-alvo, dando-se ênfase especial às empresas estatais.

Em seguida, na seção 3.3, um minucioso estudo sobre os índices de performance escolhidos será desenvolvido, procurando-se, quando possível, relacionar tais índices com outras variáveis relevantes que possam ser consideradas na análise.

O foco central do presente capítulo será considerado na seção 3.4. Nela a verificação empírica do desempenho comparativo entre as empresas privadas e estatais dos setores-alvo

selecionados será realizada. Antecipando já uma parte do que será visto, questões macroeconômico-conjunturais serão consideradas de vital importância, isso com a estrita pretensão de relacionamento entre tendências dos índices de performance e fases específicas da economia brasileira dos anos 80. Desse modo, as relações macro-micro econômicas desempenharão papel importante no transcurso dos argumentos colocados. Todo o desenvolvimento do estudo será acompanhado por uma análise conjuntural da economia brasileira em específicos períodos dos anos 80.

Por último, a sub-seção 3.4.3 explicitará, de maneira breve, algumas questões relevantes sobre o desempenho comparativo das empresas-alvo em seus respectivos setores e entre os próprios setores, além de mostrar a pertinência da utilização da ABORDAGEM DO GERENCIAMENTO BALANCEADO para a experiência brasileira.

### 3.2 Os Setores-alvo e suas empresas

BCME-BIBLIOTECA

Como frisado anteriormente, esse item apresentará os setores-alvo - Siderurgia e Química - juntamente com argumentos justificadores de tal escolha. Em primeiro lugar, será desenvolvida a análise para o setor Siderúrgico. Em seguida, o setor de Química, em suas subdivisões - Petroquímica e Adubos, Fertilizantes e Defensivos Agrícolas - será considerado.

#### 3.2.1 Empresas privadas x empresas estatais: o setor de siderurgia.

De início procurar-se-á, o mais possível, fornecer uma visão de conjunto das empresas estatais na indústria de transformação, com o intuito de averiguar-se o 'locus' do setor Siderúrgico entre os demais e a pertinência, em relação a coexistência de ambos os tipos de empresas, da comparabilidade.

Isso será feito tendo-se em conta uma publicação anual da revista VISÃO que VILLELA (1985) utilizou e demonstra uma situação para fins de 1982. "De uma amostra de 3852 empresas pertencentes à indústria de transformação em 1982, 41 são estatais e pertencem ao Governo Federal, ou seja, pouco mais de 1%. Mas, se elas não apresentam grande importância se olhadas em termos numéricos, o mesmo não ocorre quando o ponto de vista é o econômico." VILLELA (1985, p. 24)<sup>48</sup>.

Através da tabela 5 pode-se melhor observar o 'locus' do setor Siderúrgico, ali classificado como um sub-setor do setor metalúrgico. De um total de 63 empresas, 9 são estatais, o que nos leva a inferir que empresas privadas e multinacionais estão entre as 54 restantes. Isso pode ser confirmado em SUZIGAN (1976) através dos dados da participação relativa de empresas privadas, estatais e multinacionais nos itens PL, IL, LL e Emprego. Só para evidenciar tal situação, no item Emprego a participação relativa dos 3 tipos de empresas é, respectivamente,

---

<sup>48</sup> Esse autor procura dar uma visão de conjunto tanto do SPE como das empresas dos sistemas estudados por ele, quais sejam: os sistemas SIDERBRÁS, ELETROBRÁS, PETROBRÁS e TELEBRÁS.

20,3%, 59,5% e 20,2%<sup>49</sup>. Para esse mesmo item, em fins de 1982, a tabela 5 nos mostra uma participação de 52,6% para as empresas

TABELA 5  
INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO: PESO DO SETOR ESTATAL FEDERAL - 1982 \*

| S E T O R E S                      | NÚMEROS ABSOLUTOS<br>(NÚMEROS DE EMPRESAS) |         | PERCENTAGENS         |        |                      |        |
|------------------------------------|--|---------|----------------------|--------|----------------------|--------|
|                                    |  |         | FATURAMENTO          |        | NÚMERO DE EMPREGADOS |        |
|                                    | ESTATAIS<br>FEDERAIS                       | TOTAL   | ESTATAIS<br>FEDERAIS | TOTAL  | ESTATAIS<br>FEDERAIS | TOTAL  |
| Indústria de Transformação         | 41,00                                      | 3852,00 | 20,80                | 100,00 | 6,50                 | 100,00 |
| Produtos de Minerais Não-Metálicos | 0,00                                       | 222,00  | --                   | 100,00 | --                   | 100,00 |
| Metalurgia                         | 13,00                                      | 457,00  | 24,40                | 100,00 | 21,40                | 100,00 |
| Siderurgia                         | 9,00                                       | 63,00   | 55,00                | 100,00 | 52,60                | 100,00 |
| Demais                             | 4,00                                       | 394,00  | 0,20                 | 100,00 | 0,50                 | 100,00 |
| Mecânica                           | 1,00                                       | 40,00   | 10,00                | 100,00 | 6,70                 | 100,00 |
| Material Eletroeletrônico          | 0,00                                       | 73,00   | --                   | 100,00 | --                   | 100,00 |
| Material de Transporte             | 4,00                                       | 197,00  | 3,40                 | 100,00 | 3,80                 | 100,00 |
| Móveis, Madeira e Papel            | 1,00                                       | 334,00  | 2,00                 | 100,00 | 1,00                 | 100,00 |
| Química e Farmacêutica             | 17,00                                      | 497,00  | 46,10                | 100,00 | 23,80                | 100,00 |
| Química e Petroquímica             | 14,00                                      | 257,00  | 14,40                | 100,00 | 12,70                | 100,00 |
| Petróleo (Refino e Distribuição)   | 2,00                                       | 27,00   | 61,30                | 100,00 | 82,00                | 100,00 |
| Demais                             | 1,00                                       | 213,00  | 0,50                 | 100,00 | 0,50                 | 100,00 |
| Calçados, Couros e Borracha        | 0,00                                       | 162,00  | --                   | 100,00 | --                   | 100,00 |
| Têxtil e Vestuário                 | 0,00                                       | 495,00  | --                   | 100,00 | --                   | 100,00 |
| Alimentos                          | 2,00                                       | 777,00  | 0,50                 | 100,00 | 0,80                 | 100,00 |
| Bebidas e Fumo                     | 0,00                                       | 109,00  | --                   | 100,00 | --                   | 100,00 |
| Editorial e Gráfica                | 1,00                                       | 111,00  | 0,30                 | 100,00 | 0,40                 | 100,00 |

FONTE: VILLELA (1985, P. 25)

\* Foram excluídos da tabela original os dados referentes às empresas estatais dos sistemas selecionados.

BCME-BIBLIOTECA

estatais federais do sub-setor siderúrgico.

Pelo exposto, fica já evidente a coexistência de ambos os tipos de empresas objeto desse estudo no setor de Siderurgia. Ressalte-se o fato de que tal coexistência, de maneira alguma,

<sup>49</sup> Esses dados, referentes a uma situação para fins de 1974, podem ser checadas em SUZIGAN (1976, p. 103).

pode ser interpretada, como 'competitividade' aos moldes tradicionalmente postos.

Desenvolver-se-á, no que se segue, uma análise minuciosa da constituição do setor siderúrgico brasileiro, dando-se destaque às principais estatais que dele participa. Pode-se dizer que foi com a própria constituição do Sistema Estatal Siderbrás que o setor siderúrgico brasileiro alcança rápido crescimento. Com relação às empresas já existentes no país nesse ramo, anterior à construção da Siderbrás, só uma pode ser considerada em termos de importância: a empresa privada Belgo-Mineira. VILLELA (1985, p. 49), se referindo a mais antiga empresa estatal do sistema Siderbrás declara: "A CSN é a mais antiga das empresas vinculadas ao sistema SIDERBRÁS. Foi, como já se afirmou acima, um empreendimento pioneiro na área da indústria de base - antes dela a única siderúrgica digna de nota no Brasil era a Belgo-Mineira." Como será visto adiante, ambas - a Belgo pelo lado privado, e a CSN pelo estatal - estão presentes nas amostras selecionadas.

Logo após a criação da CSN, surgiram duas outras usinas siderúrgicas: a Usiminas e a Cosipa. As trajetórias dessas duas empresas são bastante semelhantes, tendo ambas iniciado suas construções em fins dos anos 50 e concluídas, respectivamente, em 1962 e 1963. Essas 3 importantes empresas siderúrgicas "são as principais responsáveis pela participação de 60% do sistema SIDERBRÁS na produção brasileira de aço, que nos últimos anos assegurou não só o atendimento ao mercado interno - hoje importa-

se pequenas quantidades de aços especiais - mas também colaborou com o esforço exportador do país." VILLELA (1985, p. 50).

Na tabela 6 pode-se checar a produção de aço das 3 maiores empresas siderúrgicas do país em relação a evolução do setor como um todo para os anos de 1969 a 1982.

Outra empresa na área da grande siderurgia, cuja operacionalização é bastante recente (1983), deve ser enumerada. Trata-se da CST (Cia Siderúrgica de Tubarão) que, tendo a revelada intenção de produzir para exportação representa uma experiência nova no setor.

### BCME-BIBLIOTECA

TABELA 6  
AÇO BRUTO - SISTEMA SIDERBRÁS E BRASIL

|      | C. S. N.          |       | USIMINAS          |       | COSIPA            |       | OUTRAS USINAS<br>SIDERBRÁS |      | BRASIL            |        |
|------|-------------------|-------|-------------------|-------|-------------------|-------|----------------------------|------|-------------------|--------|
|      | 10 <sup>3</sup> t | %     | 10 <sup>3</sup> t | %     | 10 <sup>3</sup> t | %     | 10 <sup>3</sup> t          | %    | 10 <sup>3</sup> t | %      |
| 1968 | 1334,00           | 30,00 | 649,00            | 14,60 | 557,00            | 12,50 | 5                          | 0,10 | 4453              | 100,00 |
| 1970 | 1491,00           | 27,70 | 850,00            | 15,80 | 563,00            | 10,40 | -- *                       | ---  | 5390              | 100,00 |
| 1975 | 1491,00           | 17,90 | 1770,00           | 21,30 | 789,00            | 9,50  | 461                        | 5,50 | 8308              | 100,00 |
| 1977 | 1962,00           | 17,60 | 2721,00           | 24,40 | 1539,00           | 13,80 | 540                        | 4,80 | 11164             | 100,00 |
| 1979 | 2276,00           | 16,40 | 3160,00           | 22,70 | 2592,00           | 18,70 | 695                        | 5,00 | 13893             | 100,00 |
| 1980 | 2440,00           | 15,90 | 3239,00           | 21,10 | 3002,00           | 19,60 | 729                        | 4,80 | 15337             | 100,00 |
| 1981 | 2335,00           | 17,60 | 2274,00           | 17,20 | 2485,00           | 18,80 | 631                        | 4,80 | 13226             | 100,00 |
| 1982 | 2301,00           | 17,70 | 2880,00           | 22,20 | 1854,00           | 14,30 | 640                        | 4,90 | 12995             | 100,00 |

FONTE: VILLELA (1985, P. 50)

\* Dados não disponíveis.

Como pode ser visto, as empresas estatais CSN, USIMINAS, COSIPA, CST e mais, AÇOMINAS, ACESITA e outras são consideradas de grande importância, em termos de participação relativa no setor siderúrgico. Por outro lado, empresas privadas desse setor, tais como, BELGO-MINEIRA, COSÍGUA, SIDERÚRGICA

RIOGRANDENSE e outras, mantidas as devidas proporções quanto ao tamanho, podem ser consideradas para o objetivo maior da comparabilidade do desempenho<sup>50</sup>.

Os argumentos utilizados acima, com relação ao setor de siderurgia e suas empresas, serão aplicadas ao setor de Química e seus sub-setores no próximo sub-tópico.

### 3.2.2 Empresas estatais x empresas privadas: o setor de química

Seguindo-se o encaminhamento utilizado no sub-tópico 3.2.1 para o setor siderúrgico, desenvolver-se-á aqui argumentação similar. Através da observância da tabela 5 anterior pode-se ter uma visão de como as empresas estatais do setor de Química se inserem no conjunto de todo aparato produtivo estatal da indústria de transformação em fins de 1982<sup>51</sup>. Das 257 empresas do subsetor Química e Petroquímica, 14 são estatais federais, sendo as demais empresas privadas e multinacionais. Observa-se, para esse setor, através do pertinente estudo desenvolvido por SUZIGAN (1976) já citado anteriormente, que o domínio maciço de empresas multinacionais é inquestionável. Só para se ter uma

---

<sup>50</sup> As complexas questões envolvidas entre esse objetivo e as empresas estatais e privadas selecionadas serão levadas em conta na seção 3.4.

<sup>51</sup> É importante deixar claro o fato de que foi apenas até meados dos anos 70 que teve impulso o processo de criação de empresas estatais. Pode-se, portanto, se inferir que os números da estatização brasileira, em fins de 1982, não tenham se alterado, mesmo considerando-se a tendência desestatizante iniciada a partir de 1979.

idéia, a participação relativa de tais empresas no item Emprego ultrapassa os 90%, ficando um pouco mais de 9% para empresas estatais e o restante para as privadas. Para esse mesmo item, em fins de 1982, a tabela 5 mostra uma participação de 12,7% para as empresas estatais federais do sub-setor Química e Petroquímica.

O mesmo argumento exposto, quando da análise do setor siderúrgico, tanto em relação a coexistência de ambos os tipos de empresas-alvo desse estudo, quanto em relação às questões de concorrência, deve ser preservado, com a ligeira especificação da dominância das multinacionais para o caso ora em apreço.

No que se segue, serão explicitadas algumas considerações sobre a evolução do sistema PETROBRÁS relacionando-as ao sub-setor enfatizado acima, e, também, ao de Adubos, Fertilizantes e Defensivos Agrícolas.

Assim como a evolução do setor siderúrgico brasileiro vincula-se à constituição do sistema Siderbrás, a trajetória do setor de Química, especificamente nas atividades de Petroquímica e Adubos, Fertilizantes e Defensivos Agrícolas, liga-se estreitamente à expansão e diversificação do Sistema PETROBRÁS, em atividades distintas das tradicionais exploração e refino de Petróleo. Ou seja, além dessas atividades tradicionais desenvolvidas pela Petrobrás, tal empresa vem atuando, por meio de algumas subsidiárias, em vários campos outros que aqueles tradicionais. Uma primeira subsidiária criada para o setor Petroquímico - a PETROQUISA - tinha por objetivo primordial promover o desenvolvimento dessa indústria, que até então era de

reduzida proporção. Na mesma época implantava-se a PETROQUÍMICA UNIÃO que resultou de uma associação de capitais multinacionais e privados brasileiros. As dificuldades, principalmente financeiras e de virtuais possibilidades de produção de bens sob o monopólio da PETROBRÁS, levaram à estatização da PETROQUÍMICA UNIÃO via participação acionária majoritária da PETROQUISA.

No que se refere à evolução do setor petroquímico brasileiro, pode-se afirmar que durante os anos 70 ele experimenta uma grande expansão. Nessa década além da criação da PETROQUÍMICA UNIÃO implanta-se o Polo Petroquímico de Camaçari e inicia-se a construção do Pólo do Sul. Duas empresas de peso, uma hoje privada e outra estatal, respectivamente, ligadas a tais pólos são: a CIA PETROQUÍMICA CAMAÇARI (CPC) e a COPESUL. Outra importante estatal controlada pelo PETROQUISA é a PETROFLEX, empresa constituída em 1977.

Com relação ao outro sub-setor - Adubos, Fertilizantes e Defensivos Agrícolas - pode-se dizer que a participação estatal é relevante. "Na produção de insumos básicos para a agricultura, a PETROBRÁS atua através de uma outra subsidiária: a PETROFÉRTIL... Ao ser instituída, foram transferidas para a PETROFÉRTIL três importantes unidades produtivas: a ULTRAFÉRTIL (SP), que produz a mais variada linha de fertilizantes do país; a NITROFÉRTIL (BA), produtora basicamente de uréia e amônia; e a FABER (SP), hoje integrada a ULTRAFÉRTIL, que representou o primeiro empreendimento da PETROBRÁS na área de fertilizantes, já em 1958." VILLELA (1985, p. 37).

A essas várias empresas estatais que, como elucidado acima, são de grande relevância nos setores e sub-setores onde atuam, deve-se agregar suas contrapartes privadas. A COPENE, que foi ela própria uma estatal, tem seu destaque no sub-setor Petroquímico, assim como a COPEBRAS.

Na produção de insumos básicos para a agricultura não se pode deixar de citar a FERTISUL, QUIMBRASIL, MANAH e outras, que tem dividido o mercado com as estatais acima citadas.

Incerrando-se este tópico, pode-se reafirmar que a complexidade das questões envolvidas na busca de uma comparabilidade pertinente torna tal objetivo desafiador e ao mesmo tempo promissor. Tal tarefa será executada mais adiante. Antes, porém, necessário se faz uma detalhada análise dos índices econômico-financeiros explicitadores do desempenho das empresas com as quais trabalharemos e das questões relacionadas com a tratabilidade a que eles estarão sujeitos.

BCME-BIBLIOTECA

### 3.3 Os índices de performance econômico-financeira

A determinação básica norteadora da escolha dos índices de performance econômico-financeira encontra-se estreitamente relacionada à questão central do presente estudo. Ou seja, os índices foram selecionados tendo-se em mente o objetivo maior de atrelarmos suas tendências às fases conjunturais específicas da economia brasileira dos anos 80. Explicitamente colocando a questão, procurar-se-á, o mais possível, interligar-se as

tendências dos índices a fases macro-conjunturais específicas, enfatizando principalmente o poder de controle do Estado sobre o gerenciamento de suas empresas, de modo a confirmar ou não os laços dessas com seu agente proprietário (Governo) quando da formulação de políticas macroeconômicas durante a década de 80.

Desse modo, os índices de rentabilidade (do patrimônio e das vendas) e endividamento (geral e a longo prazo) serão considerados na análise tendo-se em vista o particular objetivo acima citado. No que se segue, tais índices serão definidos e interpretados explicitando-se ainda a pertinência de suas utilizações no estudo.

### 3.3.1 Os índices de rentabilidade ( $r_p$ e $r_v$ )

O índice de rentabilidade do patrimônio ( $r_p$ ) é obtido contabilmente através da divisão do lucro líquido (LL) pelo patrimônio líquido (PL). Tal índice mede, portanto, o retorno do investimento aos acionistas, ou, dito de outra forma, expressa os resultados globais auferidos pela gerência na gestão de recursos próprios e de terceiros em benefício dos acionistas. Pode-se alternativamente afirmar que  $r_p$  mede a eficiência da empresa, o controle de custos e o aproveitamento das oportunidades que surgem no mundo dos negócios.

A racionalidade para a utilização do índice  $r_p$ , com o objetivo explicitado anteriormente, pode ser expressa levando-se em conta as considerações relacionadas a um determinado retorno

sobre investimento. Se tal índice é expresso tendo no numerador o LL, tal item deve contribuir sobremaneira para o comportamento do índice. Visto que as empresas estatais - em alguns períodos mais, noutros menos - são gerenciadas de maneira 'sui generis' em relação ao item lucro, espera-se que a utilização dessas empresas como instrumento de política econômica pelo Governo, em certas fases conjunturais específicas, esteja espelhada nesse índice, e, de maneira inversa, tal índice dê subsídio à inferência do tipo de controle que o Estado exerce sobre suas empresas<sup>52</sup>.

O outro índice de rentabilidade escolhido mede o lucro da empresa por unidade monetária vendida. É o chamado índice de rentabilidade das vendas ( $r_v$ ), obtido através da divisão do LL pelas vendas líquidas (VL). Este tipo de índice merece atenção especial, pois o seu valor se apresenta alto ou baixo de acordo com o tipo de empreendimento da empresa. Por exemplo, normalmente a indústria siderúrgica (ou mesmo de refinação de petróleo) tem uma margem pequena e valor de venda elevado, levando o índice a ser de magnitude reduzida<sup>53</sup>. O mesmo argumento acima explicitado para o índice  $r_p$  pode ser utilizado aqui com a ressalva adicional de que também o denominador de  $r_v$  tem profundas relações com as considerações da utilização das empresas estatais como

---

<sup>52</sup> A comprovação desse argumento será mostrada no próximo tópico quando será desenvolvida a análise das tendências dos índices das empresas-alvo.

<sup>53</sup> Como será visto adiante, as considerações sobre o valor absoluto dos índices não merecerão comentários. O que se objetiva aqui é o comportamento, em termos de tendências, dos índices analisados.

instrumento de política econômica, visto que o valor das vendas dependem dos preços e estes, em específicas fases conjunturais, têm sido uma das mais importantes variáveis sujeitas ao controle governamental. Desse modo, esse índice merece cuidado especial.

### 3.3.2 Os índices de endividamento ( $e_g$ e $e_{lp}$ )

Os índices de endividamento (geral e a longo prazo) estão intimamente relacionados. Ambos ligam-se a situações de (in)solvências e são cruciais para o objetivo colimado.

Tais índices refletem o relacionamento entre fontes diferenciadas de capital, procurando retratar a posição relativa do capital próprio com relação ao capital de terceiros. São, em virtude de indicarem a relação de dependência da empresa para com capital de terceiros, de fundamental importância. Chega-se à  $e_g$  através da divisão do exigível total (ET) pelo ativo total (AT). Ele mede a percentagem de recursos financiados por terceiros, traduzindo-se num excelente indicador de risco da empresa.

Assim como o índice de endividamento geral ( $e_g$ ), o de longo prazo também retrata uma situação de dependência da empresa para com capitais de terceiros, com a ressalva de que as dívidas de prazos mais longos são geralmente onerosas, o que não ocorre com as dívidas de curto prazo. Obtem-se  $e_{lp}$  dividindo o exigível a longo prazo (ELP) pelo ativo total (AT).

Esses índices de endividamento foram escolhidos tendo-se em vista - e é bom que se reafirme - as considerações

vinculadas ao objetivo de captar-se, através de suas tendências, as formas específicas de manipulação das estatais pelo Governo em contraposição às empresas privadas selecionadas para comparação. Um argumento que mais adiante será detalhadamente considerado refere-se ao fato de que em épocas de crises mais agudas as empresas estatais são chamadas a participar, como meios de ajustes, dos objetivos de política de estabilização econômica implementados pelo Governo. Em contrapartida as empresas privadas pouco ou nunca são chamadas a participar de tais ajustes, só sendo atingidas pelas irremediáveis conseqüências da fase descendente do ciclo: a recessão. Assim, a análise desses índices e suas tendências, para empresas estatais vis-a-vis suas contraparteiras privadas, procurará mostrar que os diferenciais de performance que eles refletirão devem-se, substancialmente, à forma particular de como o governo tem utilizado suas empresas. E mais, argui-se que a tendência dos índices de desempenho das estatais, em contraposição a dos índices privados, se comporta pro-ciclicamente, ou seja, em períodos de instabilidade a tendência é declinante, enquanto que para fases estáveis, ascendente. Em outras palavras, em fases de estabilidade, a tendência dos índices de desempenho dos dois tipos de empresas caminhará na mesma direção, enquanto que em fases críticas tal comportamento é rompido, mostrando as estatais uma acentuada piora relativa em seus índices (em termos de tendências).

Antes de se passar à próxima seção, algumas palavras devem ser ditas sobre as melhores formas de se manipular e

interpretar índices de desempenho econômico-financeiro, assim como algumas vantagens e desvantagens da análise em termos de índices.

Uma vantagem freqüentemente citada, com relação à análise de índices, é que dividindo-se um valor por outro os efeitos da inflação são eliminados, e, isso, para o caso brasileiro, mostra-se de muita relevância. Por outro lado, a natureza estritamente financeira das indagações contidas nos índices retrata as limitações dos métodos contábeis. Mas, se tais índices são devidamente calculados sobre demonstrativos 'não-viesados'<sup>54</sup>, auditados e analisados pertinentemente podem eles ser de grande valia.

#### BCME-BIBLIOTECA

Com relação à comparabilidade de índices é comum desejar-se compará-los "com os análogos dos concorrentes, em particular dos concorrentes diretos, ou então situar-se em relação à média dos concorrentes." IUDÍCIBUS (1987, p. 106). Para o específico objetivo aqui perseguido, a primeira alternativa mostra-se mais pertinente, ressaltando-se o fato de que a palavra 'concorrentes' seja devidamente compreendida.

No que diz respeito à interpretação em conjunto dos índices, pode-se afirmar que é um dos mais relevantes e sutis aspectos da análise de balanço, pois "nenhuma fórmula ou 'receita de bolo' ou quadro especial, etc irá substituir o julgamento e a

---

<sup>54</sup> Essa taxonomia refere-se ao que os americanos chamam de 'window dressing' dos demonstrativos, ou seja, às freqüentes manipulações do demonstrativo feitas no sentido de melhorar a aparência dos resultados.

'arte' de cada analista, em cada caso." IUDÍCIBUS (1987, p. 108). No entanto, pode-se enumerar alguns direcionamentos no sentido de garantir uma boa análise.

Em primeiro lugar, deve-se observar atentamente a(s) empresa(s)-alvo, o tipo de produto que transaciona, as operações típicas de financiamento e as questões relacionadas ao controle e tipo de acionista majoritário (empresas estatais x empresas privadas). "É necessário, portanto, conhecer bem as características operacionais da empresa, as formas peculiares de financiamento (se existirem).... Se a análise estiver sendo realizada por analistas externos, deverão estes procurar inteirar-se pelo menos do essencial sobre as peculiaridades, se não da empresa em particular, pelo menos do setor em que atua... Um dos grandes problemas da análise de determinados estudos amplos (como o aqui desenvolvido) é justamente a natural dificuldade de levarem em conta tais particularidades setoriais" IUDÍCIBUS (1987, p. 109).

Em segundo lugar, o analista deve selecionar todos os índices calculados e analisá-los individualmente e por grupos. Compare atentamente a situação de liquidez, endividamento, rentabilidade, etc. Se possível, procure explicitar as tendências em gráficos bidimensionais em tempo (ano) e comportamento dos índices.

Como se vê, não se tentou, no exposto acima, a formulação de uma maneira definida e pré-determinada de escrutinar os índices. A disposição deve ser formulada à luz da

sensibilidade do analista, tendo-se em vista o objetivo a que se deseja alcançar. Apesar disso, no entanto, os dois encaminhamentos acima definidos são pertinentes em termos de ordem e consistência para a análise.

Encerrando esse tópico, um comentário final se faz necessário. O ponto-chave que balizou todo o desenvolvimento do estudo sobre índices contábeis do presente tópico, apesar de em alguns trechos não ter sido colocado explicitamente, foi aquele relacionado ao objetivo central do trabalho, qual seja, a análise da tendência dos índices das empresas estatais e privadas nos setores de Siderurgia e Química - esse último em seus sub-setores já citados - durante a década de 80. Será essa então nossa próxima tarefa.

### 3.4 Empresa estatal x empresa privada: os setores de siderurgia e química - evidência empírica / 1980-89

Chega-se aqui ao foco central do presente estudo. Será desenvolvido, nas linhas a seguir, uma detalhada análise das específicas fases da economia brasileira dos anos 80. A determinação norteadora da análise elege, implicitamente, as variáveis macro-conjunturais como as de relevância, no sentido de que o nível macro influencia e/ou determina o nível micro e não o inverso. Assim, as unidades econômicas enfocadas (empresas), cujas peculiaridades são inerentemente microeconômicas, desempenharão um papel subordinado em relação às considerações de

caráter macroeconômico. Explicitamente falando, seguir-se-á, aqui, a determinação de que as fases instáveis e de relativa estabilidade por que tem passado a economia brasileira na década de 80, influenciarão o desempenho das empresas-alvo numa maneira muito particular em relação às tendências dos índices de cada tipo de empresa enfocada.

Do mesmo modo que foi desenvolvido a segunda seção - tratando-se os setores-alvo separadamente - a presente enfocará, primeiramente, o setor siderúrgico. Posteriormente a análise se estenderá ao setor de Química, em suas sub-atividades Petroquímica e Adubos, Fertilizantes e Defensivos Agrícolas. Na parte final dessa seção será aberto um item para a apreciação de algumas evidências propiciadas pela investigação empírica realizada.

BCME-BIBLIOTECA

#### 3.4.1 O Setor siderúrgico e as empresas-alvo<sup>55</sup>

Algumas considerações relacionadas ao Setor de Siderurgia já foram levadas em conta no sub-tópico 2.1, especialmente em relação às empresas estatais. Aqui, levando-se em conta a sub-divisão da década de 80 em três períodos distintos, correspondentes às específicas fases de instabilidade e de certa estabilidade por que tem passado a economia brasileira nesse período, será realizada a investigação empírica do

---

<sup>55</sup> A metodologia utilizada para seleção da amostra e desenvolvimento da pesquisa é apresentada no apêndice 1 ao final do trabalho.

desempenho comparativo das empresas estatais e privadas que atuam no setor de Siderurgia.

A sub-divisão acima aludida elege os anos iniciais da década (80/83) como de profunda crise, pois neles a economia brasileira, pela primeira vez no pós-guerra, apresenta crescimento negativo para o PIB. O segundo período, correspondendo aos anos de 83 a 86, é considerado de relativa estabilidade, visto ser nesta fase que a economia mostra novamente sinais de retorno ao crescimento. Em relação ao balanço de pagamentos, item cujo comportamento é de importância crucial, no que se refere às específicas fases da economia brasileira na década em estudo, passa-se a uma posição superavitária já em 1984. O processo inflacionário, nesse mesmo período, tem um arrefecimento substancial, passando por relativo período de estabilidade. O último e mais recente período (86/89) é considerado novamente de crise, não na dimensão daquele do início da década. Nesse últimos anos o processo inflacionário se acelera enquanto que a situação do balanço de pagamentos passa a preocupar os 'policy makers' brasileiros.

Do exposto acima, claro fica quais variáveis, em termos macro, são cruciais em relação ao estrito sentido do surgimento de crises ou fases de relativa estabilidade na economia brasileira: a inflação e o balanço de pagamentos, a primeira de caráter interno e a segunda externo.

Desse modo, pode-se dizer que os agentes formuladores de políticas econômicas do Governo têm utilizado os instrumentos

de que dispõem no sentido de diminuir ou amenizar situações adversas nas duas variáveis acima mencionadas, tendo sido as empresas estatais um dos principais instrumentos utilizados para tal fim. Com relação a isso WERNECK (1987, p. 47) esclarece: "Em primeiro lugar, a política de preços e tarifas de bens e serviços produzidos pelas empresas estatais foi freqüentemente ditada pela política antiinflacionária, buscando-se uma minimização dos efeitos de curto prazo dos reajustes destes preços e tarifas sobre os índices de preços. Em segundo lugar, entendeu-se que as importações diretas bem como as compras de produtos importados no mercado interno realizadas pelas empresas estatais deveriam ser sujeitas a controle administrativo direto". Vê-se, desse modo, as claras intenções da política macroeconômica em relação às variáveis acima mencionadas.

BCME-BIBLIOTECA

Se tal determinação tem ocorrido em relação às estatais, e se as empresas privadas têm sido excluídas dos ajustes objetivados pela política macroeconômica, claro fica que eventuais diferenciais dos índices de performance dos dois tipos de empresas ocorram, sendo tais diferenciais mais ou menos acentuados, quanto maior ou menor for o controle do Estado sobre suas empresas. E como colocou-se acima, a menor ou maior intensidade de controle estatal relaciona-se intimamente às distintas fases da economia - se de instabilidade ou estabilidade.

Tendo-se em mente tais considerações, selecionamos no setor siderúrgico as mais importantes empresas privadas e

estatais<sup>56</sup> para a comparabilidade de performance, tendo-se como variáveis explicitadoras do desempenho os comportamentos dos índices médios  $r_p$ ,  $r_v$ ,  $e_g$ , e  $e_{lp}$  nos específicos períodos subdivididos anteriormente.

#### 3.4.1.1 A Comparabilidade de performance sob os índices de rentabilidade

Considerando todos os anos da década (80 - 89) vê-se, na tabela 7, o comportamento dos índices médios de rentabilidade ( $r_p$ ,  $r_v$ ) e endividamento ( $e_g$  e  $e_{lp}$ ) para o grupo das maiores estatais do setor siderúrgico. Para o segmento privado, isso pode ser feito observando-se a tabela 8.

O gráfico 1 (ver apêndice 1), correspondente aos índices  $r_p$  das tabelas 7 e 8, nos capacita investigar as tendências para ambos os tipos de empresas, no que concerne aos três períodos de análise<sup>57</sup>.

No período inicial, que vai de 1980 a 1983 vê-se uma total disparidade na tendência dos índices para os dois tipos de

---

<sup>56</sup> As empresas selecionadas estão no apêndice 1, ao fim do trabalho, e, para os dez anos (80 - 89) são consideradas, em média, 5 empresas estatais e 5 empresas privadas na pesquisa de cada ano particular.

<sup>57</sup> Ressalve-se que para os objetivos pretendidos as magnitudes dos índices não são de interesse, mas sim as tendências de um em relação ao outro. Em termos absolutos (magnitudes) os índices para as estatais são piores em todas as fases (de 1980 a 1989) visto estarem eles no quadrante negativo (ver gráfico 1), sendo assim sem sentido a comparação aos 'moldes' objetivados.

TABELA 7  
ESTATAIS / SETOR : SIDERURGIA / 80 - 89

| ANO  | RENTABILIDADE |        | ENDIVIDAMENTO |             |
|------|---------------|--------|---------------|-------------|
|      | PATRIMÔNIO    | VENDAS | GERAL         | LONGO PRAZO |
| 1980 | -8,82         | -4,56  | 77,00         | 39,60       |
| 1981 | -15,68        | -9,55  | 75,25         | 41,50       |
| 1982 | -7769,75      | -28,88 | 78,50         | 44,75       |
| 1983 | -8859,10      | -29,23 | 60,00         | 39,25       |
| 1984 | -7,02         | -8,57  | 62,20         | 43,80       |
| 1985 | -47,52        | -31,74 | 68,80         | 44,00       |
| 1986 | -5,08         | -8,45  | 66,17         | 34,17       |
| 1987 | -61,63        | -34,72 | 54,00         | 28,00       |
| 1988 | -80,08        | -12,65 | 54,80         | 25,83       |
| 1989 | 3,12          | 0,62   | 44,15         | 15,93       |

FONTE: REVISTA EXAME / 81 - 90 \* VALORES MÉDIOS

TABELA 8  
PRIVADAS / SETOR : SIDERURGIA / 80 - 89

| ANO  | RENTABILIDADE |        | ENDIVIDAMENTO |             |
|------|---------------|--------|---------------|-------------|
|      | PATRIMÔNIO    | VENDAS | GERAL         | LONGO PRAZO |
| 1980 | 14,62         | 7,94   | 43,80         | 15,40       |
| 1981 | 4,40          | 2,98   | 37,75         | 18,00       |
| 1982 | 14,33         | 12,15  | 40,25         | 19,75       |
| 1983 | 17,65         | 12,23  | 47,75         | 25,75       |
| 1984 | 11,82         | 5,52   | 44,40         | 21,40       |
| 1985 | 10,66         | 6,38   | 42,40         | 20,20       |
| 1986 | 8,78          | 8,30   | 40,67         | 20,17       |
| 1987 | -3,33         | -2,20  | 40,00         | 18,67       |
| 1988 | 1,13          | 2,27   | 43,05         | 22,70       |
| 1989 | 6,22          | 7,13   | 41,67         | 23,80       |

FONTE: REVISTA EXAME / 81 - 89 \* VALORES MÉDIOS

empresas. Apesar da queda mais acentuada do índice privado de 80 para 81, já em 82 tal segmento incorre em substancial recuperação, permanecendo a tendência em 1983. Já o comportamento do índice estatal mantém-se em queda vertical em todo período,

chegando em 1983 a quase 9 mil por cento, significando isso que o retorno do investimento aos acionistas foi negativo e de magnitude considerável. Um índice tal para uma empresa privada é materialmente impossível de ocorrer. Bem antes a empresa já teria fechado.

O elo entre tal comportamento dos índices  $r_p$  e a fase específica estudada pode ser feito analisando-se os acontecimentos do início dos anos 80 na economia brasileira.

Como antes frisado, o controle de empresas estatais pelo governo em períodos críticos se torna mais intenso. A economia brasileira de fins dos anos 70 e início dos 80 passou por uma de suas mais profundas crises. A agudização do processo inflacionário e a crise do balanço de pagamento impuseram ao Brasil a maior recessão de sua história, e, como de resto se esperaria, as formulações de política macroeconômica da época elegeram as empresas estatais como instrumento fundamental em relação aos ajustes pretendidos. Vale ressaltar, no entanto, que a utilização de empresas estatais como instrumentos de política para combate à inflação não é recente. Desde fins dos anos 50 tal determinação é abraçada<sup>58</sup>.

Para o sub-período 80/83, acima considerado, o processo inflacionário, como frisado, se agudiza, e como determinação da política macroeconômica implementada, os reajustes de preços e tarifas das estatais passam a ser determinados pela política antiinflacionária. Desenvolver-se-á aqui argumento

---

<sup>58</sup> Ver, WERNECK (1987, pp. 53-54).

especificamente ligado aos preços dos produtos siderúrgicos (de empresas estatais e privadas) em relação àqueles da indústria de transformação como um todo<sup>59</sup>, entre janeiro de 1979 e dezembro de 1984, que compreende o período analisado. Pode-se observar no gráfico 2 (ver apêndice 1) a evolução do índice de preços dos produtos siderúrgicos em relação àquele da indústria de transformação como um todo no período citado. "Observa-se uma queda inicial acentuada no preço relativo dos produtos siderúrgicos até o primeiro semestre de 1980, que se torna mais suave até meados de 1982, quando novamente se acentua a tendência à queda até o último trimestre do ano seguinte.....Em seis anos, o preço relativo dos produtos siderúrgicos sofreu uma redução de cerca de 50%, enquanto o índice real de preços da indústria de transformação permaneceu basicamente estável. É inevitável a constatação de que os períodos durante os quais foi mais rápida a deterioração do preço relativo dos produtos siderúrgicos coincidem - grosso modo - com os períodos de forte aceleração do processo inflacionário na economia brasileira. Isto poderia ser visto como uma evidência do maior empenho por parte do governo em atrasar os reajustes de preços dos produtos siderúrgicos quando aumenta a prioridade atribuída ao combate à inflação." WERNECK (1987, pp. 55-56).

---

<sup>59</sup> Como não se consideram os produtos siderúrgicos de empresas estatais e privadas em separado, não se pode, diretamente, inferir que os preços dos produtos dessas empresas apresentam comportamento díspares. Mas, indiretamente, quando se observa os índices  $r_p$  para os dois tipos de empresas, pode-se inferir que mesmo no próprio setor siderúrgico o comportamento de preços para ambas as empresas é diferenciado.

Apesar do fato da argumentação anterior não se referir ao comportamento de preços para empresas estatais e privadas do setor de SIDERURGIA, pode-se inferir, em razão das últimas não estarem sujeitas ao controle direto do governo, que seus preços, apesar da provável pequena elevação ou mesmo estabilidade, incorporaram algum realismo.

Assim, os diferenciais de desempenho refletidos no comportamento dos índices  $r_p$  para estatais e privadas nesse período podem ser justificados pelo controle de preços dos produtos siderúrgicos estatais via irrealismo nos reajustes, que, por sua vez, tem conduzido a uma substancial queda na receita operacional das empresas estatais e assim em seu lucro líquido<sup>60</sup>.

A argumentação, tendo-se em vista o gráfico 2, pode ser estendida ao período imediatamente posterior. Esse período, que vai de 1983 a 1986, apesar dos dados só estarem disponíveis para os dois primeiros anos, pode ser da mesma forma analisado. Visto que em meados do ano de 1983 tanto o processo inflacionário como a situação do balanço de pagamento começam a apresentar melhora, indo tal tendência até meados de 85, pode-se ver que o comportamento das duas curvas do gráfico 2 (ver apêndice 1) se estabilizou, em termos de tendência, como está transparecido a partir de 1983.

Por esse argumento pode-se dizer que o controle do governo sobre as estatais do setor siderúrgico não foi tão severo

---

<sup>60</sup> Lembre-se que  $r_p = LL/PL$ , sendo assim plenamente justificada a queda, ao longo do período 80/83, de tal índice.

quanto àquele do período imediatamente anterior. Se as tendências dos preços de ambos os tipos de empresas desse setor permaneceram estáveis - resultado inferido pela estabilidade dos preços do setor siderúrgico em relação aos da indústria de transformação como um todo - o que justifica os comportamentos díspares de  $r_p$  para empresas estatais e privadas é o tipo de política macroeconômica ('stop and go') a que a economia brasileira esteve sujeita nesse período. Em termos do índice  $r_p$ , o desempenho das empresas estatais foi, em média, superior ao das empresas privadas. No único ano que a tendência é declinante (84/85), para as estatais, a justificativa é de que nele o controle sobre os preços dessas empresas foi novamente acirrado, o que é plenamente compatível com a determinação da política macroeconômica do tipo 'stop and go'.

**BCME-BIBLIOTECA**

Com relação ao comportamento de  $r_p$  para as empresas privadas, no período 83/86, a tendência declinante pode ser explicada pela estabilidade de preços dessa época, cujo reflexo fica transparecido na estabilização do lucro líquido dessas empresas e pelo aumento de capital e reservas originado no período anterior, cuja consequência maior é elevar o patrimônio líquido conduzindo assim a uma queda em  $r_p$ . Deve-se enfatizar que, nesse período (83/86), as tendências dos índices para os dois tipos de empresas estão plenamente de acordo com a determinação geral relacionada ao objetivo anteriormente colocado, ou seja, como tal período caracteriza-se por relativa normalidade, as tendências dos índices ligados às estatais

apresentam substancial melhora relativa.

Com relação ao último período (86/89), em virtude da escassez de trabalhos mais recentes, pouco se pode dizer com plena certeza. Apesar disso, porém, é possível que se infira, em virtude da tendência de piora de  $r_p$  para empresas estatais em relação à tendência de  $r_p$  para as empresas privadas, que as determinações de política macroeconômicas são ainda do tipo 'stop and go', só que, pelas tendências díspares, o controle sobre as estatais foi aumentado, o que está de comum acordo com a política de períodos instáveis.

Vê-se assim que, na verdade, os momentos particulares da conjuntura econômica brasileira têm determinado importantes diferenças de performance das empresas estatais e privadas do setor Siderúrgico nos anos 80. A grosso modo, tendo-se em conta a primeira metade dos anos 80 (80-83) e a última (86-89), ambas de instabilidade, pode-se afirmar que o modo ao qual as empresas estatais têm sido utilizadas pelo Governo como instrumento de política econômica tem originado substanciais diferenças de performance econômico-financeira num particular sentido. Para períodos de relativa estabilidade, como os anos intermediários da década de 80 (83-86) os diferenciais tornam-se menores ou mesmo invertem-se, ocorrendo o surpreendente fato das estatais, em certos momentos, mostrarem melhores índices (em termos de tendências) que suas contraparteiras privadas.

Se, por um lado, o argumento da utilização das empresas estatais com objetivos macroeconômicos antiinflacionários é

suficiente para justificar-se o comportamento dos índices  $r_p$  nas distintas fases por que tem passado nossa economia nos anos 80, o outro argumento - a utilização daquelas tendo-se em vista questões de balanço de pagamento - pode bem ser desenvolvido tendo-se em vista a contenção de importação a que as empresas estatais estiveram sujeitas no período.

Só para se ter uma idéia de como o Governo utilizou suas empresas na primeira metade dos anos 80 - fase mais crítica da década - em relação às importações, vê-se que os "três maiores grupos de empresas estatais - Petrobrás, Siderbrás e Eletrobrás - perfaziam em 1980 mais de 3/4 do total de importação diretas do setor público federal. Durante o período em análise, o valor em dólares correntes das importações da Siderbrás sofreu um corte total de aproximadamente 52%, o da Petrobrás cerca de 42% e o da Eletrobrás pouco menos do que 30%. As importações do grupo Acesita foram reduzidas em mais de 95%." WERNECK (1987, pp. 62-63).

Levando-se em conta as devidas particularidades desse caso, pode ser dito que da mesma forma que a utilização das estatais com objetivos antiinflacionários teve importante influência no comportamento dos índices  $r_p$  das estatais em relação aos das privadas, essa manipulação considerando as importações teve também substancial contribuição para a elevação dos diferenciais de desempenho para os dois tipos de empresas no período mais crítico da década (80/83).

Para o índice de rentabilidade das vendas ( $r_v$ ), o mesmo

argumento utilizado para  $r_p$  pode ser desenvolvido. Observando-se o gráfico 3 (ver apêndice 1), extraído das tabelas 7 e 8 para o índice  $r_v$ , pode-se notar uma quase total semelhança com o gráfico 1 (ver apêndice 1), com exceção do período estável (83/86) em que o desempenho do índice  $r_v$  privado apresentou-se melhor que  $r_p$  correspondente àquele período, exceto para o ano 83/84. Mais uma vez, é importante que se frize, tal comportamento se mostra plenamente de acordo com a determinação geral pré-estabelecida.

#### 3.4.1.2 As Especificidades da comparação de performance sob os índices de endividamento ( $e_g$ e $e_{1p}$ )

BCME-BIBLIOTECA

Considerando-se os índices de endividamento ( $e_g$  e  $e_{1p}$ ) das empresas estatais e privadas do setor siderúrgico observamos um curioso fato. A tendência geral de declínio de tais índices, espelhadas nas curvas dos gráficos 4 e 5 (ver apêndice 1), especificamente para as empresas estatais<sup>61</sup>, não significa uma melhora de performance financeira dessas empresas, muito pelo contrário, deve-se ao fato do Governo, nos últimos anos - principalmente na década de 80 - ter imposto severo controle sobre as operações creditícias de suas empresas.

Com relação ao argumento justificador da similaridade geral da tendência dos índices  $e_g$  e  $e_{1p}$  para as empresas

---

<sup>61</sup> A mesma tendência geral declinante para esses índices é observada para as empresas privadas do setor siderúrgico. Isso explicita um importante fato a ser considerado adiante.

estatais e privadas, pode-se dizer que isso reflete o cuidado especial que o gerenciamento dessas empresas deve ter em relação a itens de endividamento, principalmente em períodos de instabilidade como foi o caso da década de 80.

O modo peculiar, em relação às fontes de financiamento e capacidade de investimento das empresas estatais, pelo qual tem o Governo manipulado suas empresas em geral, e, em particular as do setor siderúrgico, elimina a possibilidade da continuação da determinação de atrelar a tendência dos índices às específicas fases conjunturais da economia brasileira dos anos 80. Isso pode ser observado nos gráficos 4 e 5 (ver apêndice 1), para os anos após 1983.

No período 83/86, dito de relativa estabilidade, as empresas estatais continuam sendo manipuladas pelo Governo como instrumentos de política econômica, especificamente em relação a cortes substanciais nas operações de crédito dessas empresas. As quedas refletidas nas curvas explicitadoras das tendências dos índices de endividamento ( $e_g$  e  $e_{1p}$ ) após 1983, jamais devem ser consideradas como boas, como do ponto de vista microeconômico elas seriam se adviessem da elevação de recursos próprios resultantes da elevação na receita operacional da empresa, o quê, obviamente, não foi o caso.

Desse modo, considerando as empresas estatais do setor siderúrgico juntamente com suas contra-parceiras privadas desse mesmo setor, as questões ligadas à comparabilidade de desempenho econômico-financeiro entre ambas na década de 80 podem ser

resumidas da seguinte forma: com relação às distintas fases conjunturais da economia brasileira dos anos 80, tendo-se em vista os índices  $r_p$  e  $r_v$ , pode-se dizer que durante os períodos mais críticos (80-83/86-89) os diferenciais de desempenho tornam-se mais acentuados numa particular maneira, qual seja, as empresas privadas, por não estarem sujeitas ao controle direto do Estado - diferentemente das empresas estatais - apresentam melhor performance econômico-financeira relativamente às empresas de propriedade do Governo. Isso ficou empiricamente evidenciado quando da análise dos índices de rentabilidade no tópico 4.1.1 .

Em relação ao período de estabilidade (83-86) tais diferenciais - em termos da tendência dos índices  $r_p$  e  $r_v$  - tornam-se menos acentuados, e, mesmo em algumas situações, as estatais mostram-se mais 'eficientes' que suas contra-parceiras privadas.

Considerando-se os índices de endividamento, infelizmente, não se pode aplicar tal direcionamento, visto que, mesmo na fase dita de certa estabilidade o Governo impõe severo controle sobre os padrões de financiamento e de capacidade de investimentos das estatais.

Tendo-se assim evidenciado os diferenciais de performance econômico-financeiro entre os dois tipos de empresas para o setor siderúrgico, passaremos à análise do setor de Química em suas sub-atividades, Petroquímica e Adubos, Fertilizantes e Defensivos Agrícolas.

3.4.2 Os Sub-setores de petroquímica e adubos, fertilizantes e defensivos agrícolas e as empresas-alvo.

Levando-se em conta as considerações apresentadas no sub-tópico 2.2, sobre o setor de Química, e ainda, sob as mesmas prescrições abraçadas quando da análise do setor siderúrgico, com relação às sub-divisões das fases conjunturais por que tem passado a economia brasileira nos anos 80, analisa-se aqui os sub-setores de Petroquímica e Adubos, Fertilizantes e Defensivos Agrícolas.

Como implicitamente colocado no parágrafo acima, os períodos específicos referem-se aos primeiros anos da década de 80 (80/83), caracterizado por profunda crise; a fase intermediária da década (83/86), considerada como de relativa estabilidade e os anos finais do período considerado (86/89), cujas características o classificam como de instabilidade, sem no entanto ser de gravidade assemelhada ao primeiro período (80/83).

Perseguindo-se ainda o mesmo objetivo que foi buscado quando da análise da experiência do setor siderúrgico brasileiro com empresas estatais e privadas, desenvolver-se-á aqui detalhada análise sobre o desempenho comparativo dos dois tipos de empresas nos sub-setores acima mencionados, e vendo-se que em tais sub-setores a coexistência de ambos os tipos de empresas é caracterizada por particular maneira.

Considera-se, além disso, os mesmos índices

explicitadores do desempenho das empresas-alvo utilizados anteriormente no estudo comparativo do setor siderúrgico. A determinação de atrelar as tendências dos índices aos específicos períodos conjunturais ainda permanece. Isso se justifica, como antes, pelas particulares características através das quais o Governo tem utilizado suas empresas, principalmente em setores de insumos básicos, como o aqui considerado, como instrumento de política macroeconômica.

Ver-se-á, já adiantado algo que será considerado ao final do presente capítulo, que a realidade evidenciada para os sub-setores ora em apreço, se distingue sobremaneira daquela relativa ao setor siderúrgico. Explicitamente colocando, observar-se-á que o controle imposto pelo Estado sobre esses sub-setores de insumos básicos foi, consideravelmente, menos severo se comparado àquele imposto sobre o setor siderúrgico.

Para os sub-setores de Petroquímica e Adubos, Fertilizantes e Defensivos Agrícolas selecionamos número idêntico de empresas estatais e privadas (as maiores por vendas) como ocorreu para o setor siderúrgico. Assim, foram escolhidas as mais importantes empresas nesses sub-setores, sendo 7 privadas e 6 estatais<sup>62</sup>.

BCME-BIBLIOTECA

---

<sup>62</sup> As empresas estão listadas no apêndice 2 ao final do trabalho e para cada pesquisa anual (Revista Exame) utilizamos, em média, 5 estatais e 5 privadas, selecionadas sob o item vendas (maiores).

### 3.4.2.1 A Comparabilidade de performance sob os índices de rentabilidade ( $r_p$ e $r_v$ )

Através da observação das tabelas 9 e 10, para todos os índices de performance econômico-financeira de ambos os tipos de empresas dos sub-setores considerados, vê-se uma importante peculiaridade. Os valores absolutos dos índices para os dois grupos de empresas, apesar de explicitarem diferenciais de desempenho, não são tão díspares como o foram para o setor siderúrgico<sup>63</sup>. Isso já dá algum indicativo da particularidade desses sub-setores em relação às empresas privadas e, especialmente, às estatais e sua utilização pelo Governo.

O gráfico 6 (ver apêndice 2), advindo dos índices  $r_p$  para as empresas estatais e privadas das tabelas 9 e 10, nos mostra que no crítico período 80/83 as disparidades em relação a magnitude das tendências declinantes é notória. Enquanto  $r_p$  para as empresas privadas tem suave tendência declinante, o mesmo índice para as empresas estatais tem acentuado declínio, corroborando com o elucidado anteriormente<sup>64</sup>.

Como os índices  $r_p$  relacionam LL e PL e LL vincula-se estreitamente a preços, uma argumentação sobre esses últimos

---

<sup>63</sup> Mesmo levando-se em conta o fato de que são as tendências dos índices, e não seus valores absolutos, que importam, isso é de grande importância em relação ao modo de utilização pelo governo de suas empresas.

<sup>64</sup> Mesmo assim, observe que a distância (valores absolutos) entre as duas curvas é bem menor que aquela dos índices  $r_p$ , para os dois tipos de empresas, do setor siderúrgico.

TABELA 9  
ESTATAIS / SETOR : QUÍMICA / 80 - 89

| ANO  | RENTABILIDADE % |        | ENDIVIDAMENTO % |             |
|------|-----------------|--------|-----------------|-------------|
|      | PATRIMÔNIO      | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |
| 1980 | 19,17           | 6,50   | 55,00           | 5,00        |
| 1981 | 3,13            | -4,73  | 57,75           | 19,50       |
| 1982 | -15,08          | -15,43 | 61,25           | 27,50       |
| 1983 | -15,45          | -19,72 | 47,83           | 27,00       |
| 1984 | 6,25            | 5,88   | 35,50           | 22,20       |
| 1985 | 6,07            | 2,58   | 32,17           | 17,33       |
| 1986 | -2,00           | -3,22  | 26,00           | 14,00       |
| 1987 | 1,98            | 1,37   | 25,50           | 11,00       |
| 1988 | 9,08            | 6,02   | 26,30           | 8,30        |
| 1989 | 3,58            | 4,00   | 21,48           | 5,25        |

FONTE: REVISTA EXAME / 81 - 90 \* VALORES MÉDIOS

TABELA 10  
PRIVADAS / SETOR : QUÍMICA / 80 - 89

| ANO  | RENTABILIDADE % |        | ENDIVIDAMENTO % |             |
|------|-----------------|--------|-----------------|-------------|
|      | PATRIMÔNIO      | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |
| 1980 | 18,13           | 6,97   | 62,00           | 13,00       |
| 1981 | 15,12           | 4,80   | 68,25           | 8,75        |
| 1982 | 14,18           | 6,70   | 53,50           | 17,75       |
| 1983 | 10,48           | 6,60   | 50,17           | 20,17       |
| 1984 | 11,42           | 6,07   | 38,83           | 12,17       |
| 1985 | 5,25            | 3,62   | 31,00           | 6,67        |
| 1986 | 6,08            | 4,04   | 28,00           | 6,40        |
| 1987 | 14,50           | 6,67   | 35,00           | 6,67        |
| 1988 | 3,26            | 6,78   | 35,04           | 6,64        |
| 1989 | 7,50            | 8,27   | 32,68           | 7,28        |

FONTE: REVISTA EXAME / 81 - 90 \* VALORES MÉDIOS

seria necessária. No entanto, o estudo específico em relação aos preços dos produtos desses sub-setores aqui analisados é de extrema complexidade, principalmente tendo-se em conta os preços das estatais. Com relação a isso, pode-se dizer que "os reajustes

de preços de derivados de petróleo no período resultaram em boa parte da implementação, ainda que tardia, de decisões de uma política energética que procurou inibir o consumo de combustíveis importados no país. Com isso, atuou no sentido de aumentar os preços relativos dos derivados de petróleo; as evidências do manejo desses preços como instrumentos de política antiinflacionária ficaram algo nebulosas. O que não significa dizer que tal manejo não tenha ocorrido." WERNECK (1987, p. 55).

Mas como, além da política antinflacionária, outra variável de política macroeconômica (BP) tem dado subsídio à utilização das empresas estatais como instrumento de política econômica, especificamente em relação às compras internas de produtos no exterior, ou seja, às importações, a argumentação abraçada por toda a análise pode ainda ser aplicada.

Desse modo, a explicação para as disparidades das tendências de  $r_p$  para empresas estatais e privadas na crítica fase 80/83 pode ser buscada através de alguns sinais relacionados ao corte de importações de importantes equipamentos e/ou máquinas das estatais desses sub-setores, isso com o explícito objetivo de melhorar a situação do Balanço de Pagamento nesse instável período. Isso tem importante consequência no nível de operacionalização das empresas estatais em termos de queda de receita e conseqüentemente de LL, cujo resultado último pode ser traduzido na queda de  $r_p$ . Adicione-se, também, o fato de que o manejo dessas empresas com objetivos antiinflacionários, apesar da complexidade envolvida, não está descartado, com isso

contribuindo mais ainda para a tendência declinante relativa de  $r_p$ .

Para a fase intermediária da década (83/86), caracterizada por relativa estabilidade, observa-se uma substancial melhora relativa do índice  $r_p$  para as estatais. Isso, mais uma vez, vem a corroborar com a idéia de que em fases mais estáveis o controle sobre as empresas estatais arrefece-se, mostrando que tais empresas estão, em tais períodos, voltadas a considerações empresariais e menos políticas.

Com relação ao último período, a tendência à disparidade novamente fica transparente. Isso pode bem ser considerado como consequência da política macroeconômica do tipo 'stop and go', sempre abraçada em épocas de instabilidade como a do período 86/89.

No que concerne aos índices  $r_v$ , a mesma configuração é explicitada para os três períodos específicos da conjuntura brasileira dos anos 80. Argumentos similares aos utilizados para explicação de  $r_p$  podem ser aplicados para justificar o comportamento, em termos de disparidade de tendências das duas curvas do gráfico 7 (ver apêndice 2), curvas essas correspondentes aos índices  $r_v$  para os dois tipos de empresas.

#### 3.4.2.2 As Particularidades da comparação de performance sob os índices de endividamento ( $e_g$ e $e_{1p}$ )

A análise dos índices de endividamento ( $e_g$  e  $e_{1p}$ ), como

para as empresas do setor siderúrgico, merece tratamento especial.

Observando-se o comportamento de  $e_g$  e  $e_{1p}$ , para os dois tipos de empresas, vê-se uma tendência geral declinante nas curvas dos gráficos 8 e 9 (ver apêndice 2).

Isso, mais uma vez, corrobora a idéia de que em épocas instáveis, como em geral a década de 80 pode ser considerada, questões ligadas a decisões do gerenciamento de qualquer tipo de empresa<sup>65</sup> sobre itens vinculados a recursos de terceiros incorpora substancial cautela. Assim, a complexidade dos padrões de financiamento em geral para empresas estatais e privadas, pode ser considerada como a responsável pelo desvio da determinação geral norteadora de toda a análise - aquela de atrelar os diferenciais de performance às específicas fases conjunturais da economia brasileira dos anos 80. Especificamente falando, como ocorreu para as empresas do setor siderúrgico, as empresas analisadas aqui, sob os índices de endividamento, mostram tendências gerais declinantes particularmente para os anos pós 1983, e, independentemente de que fase conjuntural específica consideramos. Isso pode ser justificado pelas características gerais de incerteza de toda a década de 80, apesar do período intermediário de relativa normalidade. O quê, por sua vez, pode ser considerado como um argumento justificador para a

---

<sup>65</sup> Para as empresas privadas a referida cautela sobre tais decisões advém de seu corpo gerencial, o que não pode ser dito para as empresas estatais, visto estarem sujeitas ao controle governamental de política econômica.

similaridade das tendências dos índices  $e_g$  e  $e_{1p}$  para empresas estatais e privadas.

Aqui também pode ser utilizada a argumentação de que, em relação às considerações vinculadas ao endividamento, o modo peculiar pelo qual o governo tem utilizado suas empresas - cortes substanciais nas operações creditícias durante a década de 80 - descarta a possibilidade de atrelar-se o comportamento dos índices às específicas fases conjunturais da economia brasileira. Como bem explicitam os gráficos 8 e 9, a tendência declinante de  $e_g$  e  $e_{1p}$  pós 1983 independe de qualquer fase conjuntural específica.

Tendo assim concluído a investigação para os sub-setores de Petroquímica e Adubos, Fertilizantes e Defensivos Agrícolas, abriremos um sub-tópico para a explicitação de algumas importantes particularidades propiciadas pela investigação empírica dos dois setores.

### 3.4.3 Algumas particularidades propiciadas pela investigação empírica

Após o desenvolvimento do estudo empírico do desempenho comparativo das empresas estatais e privadas nos dois setores-alvo estamos aptos a tecer alguns comentários sobre a experiência brasileira com esses dois tipos de empresas.

Viu-se que as empresas estatais do setor siderúrgico, no crítico período 80/83, foram severamente controladas pelo

Estado, que perseguia, através da política macroeconômica da época, redução do processo inflacionário e melhora na situação do balanço de pagamentos. Isso foi evidenciado através do comportamento dos índices de rentabilidade ( $r_p$  e  $r_v$ ) para tais empresas em relação àqueles das empresas privadas.

Com relação aos índices de endividamento ( $e_g$  e  $e_{1p}$ ) não se pôde conduzir a análise tendo-se em vista o inter-relacionamento do caráter pró-cíclico do desempenho financeiro das estatais, com a fase específica da conjuntura brasileira dos anos 80. Como foi visto, a tendência geral declinante de  $e_g$  e  $e_{1p}$ , para ambos os tipos de empresas, não atrelou-se a quaisquer fases conjunturais específicas para os anos pós 1983.

Tendo-se em vista os índices  $r_p$  e  $r_v$ , os mesmos argumentos podem ser utilizados quando se toma o setor de Química, com a ressalva de que os argumentos ligados à utilização das estatais pelo governo nesse setor, com vistas a objetivos antiinflacionários, tornam-se nebulosos, principalmente se se leva em conta os problemas com os preços dos derivados de petróleo no período pós 2º choque.

Mesmo assim os argumentos gerais permanecem válidos, se se considera os índices de rentabilidade do patrimônio e das vendas, podendo-se dizer que a utilização das estatais como instrumentos de política econômica tem sido o principal fator a originar diferenciais de performance econômico-financeira nos períodos de instabilidade da década de 80. Como se vê, vinculou-

se o caráter pró-cíclico de tal comportamento do desempenho das estatais com as específicas fases conjunturais da economia brasileira da última década.

De uma forma geral, pode ser dito que para os índices de rentabilidade ( $r_p$  e  $r_v$ ) os argumentos desenvolvidos mostram-se plenamente evidenciados, para a experiência brasileira dos setores de siderurgia e química.

Com relação aos índices de endividamento deve-se ter cuidado especial. Especificamente, para os dois setores pesquisados, explicitam-se comportamentos não possíveis de ser considerados se analisados pela ótica norteadora do estudo. É que, se considerarmos todo o período 80\89 como de incerteza, apesar da fase intermediária (83\86) ter se caracterizado por certa estabilidade, as questões envolvidas com padrões de financiamento da atividade e tomadas de empréstimos, passam a ser tratadas com grande cautela, tanto por parte de empresas estatais como de empresas privadas.

Uma importante particularidade propiciada pela investigação empírica anterior, de caráter intersetorial, se refere aos números absolutos (magnitudes) dos índices explicitadores do desempenho dos dois tipos de empresas para os dois setores-alvo.

Em termos dos índices de rentabilidade ( $r_p$  e  $r_v$ ) pode-se dizer que as diferenças absolutas em seus valores, em relação aos dois tipos de empresas do setor siderúrgico, são de considerável magnitude, se comparados às diferenças entre os

valores absolutos dos índices  $r_p$  e  $r_v$  para ambos os tipos de empresas dos sub-setores de Petroquímica e Adubos, Fertilizantes e Defensivos Agrícolas. Tal configuração é confirmada ao observar-se os gráficos 1 e 3 e 6 e 7 (ver apêndices 1 e 2).

A justificativa que se esconde por trás dessa configuração é de importância crucial em relação à determinação do governo na utilização de suas empresas. O que se infere do exposto acima é que, seguramente, o controle estatal sobre suas empresas do setor siderúrgico se reveste de grande intensidade, ao contrário, apesar de sua existência, do controle imposto aos sub-setores acima analisados<sup>66</sup>.

Deduz-se disso que não é apenas o fato de que a empresa seja estatal para que forte controle seja imposto sobre ela. As questões de política econômica jogam como um importante determinante em termos de se alcançar o que se estabelece como objetivo maior, explicitando quais unidades e/ou setores participarão como instrumentos de manipulação das políticas formuladas.

Antes de se encerrar o presente capítulo pertinente se faz discorrer brevemente sobre algumas considerações referentes à questão 'teoria x prática' do estudo.

---

<sup>66</sup> Pertinente trabalho de Dain e Abranches (1978) analisa fator idêntico, só que relacionando os setores de Transportes, cuja empresa analisada é a RFFSA e de Mineração, onde a empresa estudada é a CVRD. Tal estudo mostra os resultados do intenso controle estatal sobre a primeira empresa em contraposição à autonomia da segunda.

### 3.4.4 Empresa estatal x empresa privada: teoria e prática

As questões referentes às considerações sobre estudos que objetivam explicitar diferenciais de performance entre empresas estatais e privadas, como extensivamente frisado, mostram-se de extrema complexidade. A insuficiência dos resultados empíricos, sem sombra de dúvidas, relaciona-se intimamente ao estado insatisfatório atual das teorias que tratam de tal tema.

Apesar da relevância relacionada às considerações acima, serão desenvolvidos aqui alguns argumentos sobre a pretensão maior a que o presente estudo objetiva: explicitação dos diferenciais de performance entre as empresas estatais e privadas dos setores de SIDERURGIA e QUÍMICA - em suas sub-atividades PETROQUÍMICA e ADUBOS, FERTILIZANTES e DEFENSIVOS AGRÍCOLAS - durante a década de 80 no Brasil. Tal determinação será norteada pela pretensão de se entrelaçar os vários capítulos de maneira a tornar claro e conciso o objetivo maior explicitado.

Isso será feito tendo-se em vista as considerações empíricas e teóricas desenvolvidas, respectivamente, no presente capítulo e no primeiro.

#### 3.4.4.1 A Abordagem do gerenciamento balanceado e a experiência brasileira

Viu-se, quando da análise das abordagens teóricas

empreendida no capítulo 1, que a principal corrente teórica relacionada às questões sobre desempenho comparativo entre empresas estatais e privadas vincula-se àquela ala de estudiosos que enaltecem diversas variáveis explicitadoras do desempenho, não relacionadas estritamente com 'eficiência econômica', como as de interesse no que diz respeito a considerações de performance comparativa. Dentre tais variáveis aludidas por esses autores, conhecidos como 'management scholars', pode-se citar três de importância capital: delineamento de estratégias de marketing, estabelecimento de objetivos e orientação do gerenciamento.

A maioria dos estudiosos ligados ao chamado 'novo direcionamento teórico' - no sentido de que as questões estritamente econômicas que dão suporte às abordagens mais tradicionais sobre esse assunto (ABORDAGEM DAS ESTRUTURAS DE MERCADO e ABORDAGEM DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE) são suplantadas - procuram estabelecer uma base sólida para o tratamento das questões relevantes sobre empresas públicas. Assim é que algumas variáveis relevantes têm emergido - dentre elas as três citadas acima - a partir dos 'management scholars' na tentativa de capturar a complexa natureza das relações inerentes às empresas públicas nos vários contextos onde elas têm surgido, explicitando a ampla gama de dificuldades vinculadas à sua tratabilidade em economias capitalistas mistas.

Tendo-se em vista tais considerações, pode-se dizer, após concluída a investigação empírica, que a experiência brasileira com os dois tipos de empresas se conforma,

grandemente, com as linhas gerais da ABORDAGEM DO GERENCIAMENTO BALANCEADO, abordagem essa vinculada aos 'management scholars' que vêm na orientação do gerenciamento das empresas públicas a principal variável explicitadora dos diferenciais de performance entre tais empresas e suas contra-parceiras privadas.

Observando o 'Modelo Básico', advindo fundamentalmente da ABORDAGEM DO GERENCIAMENTO BALANCEADO e caracterizado no tópico 1.5.2 do primeiro capítulo, pode-se detectar de pronto sua adequabilidade aos resultados empíricos alcançados no capítulo 3. Assim, levando-se em conta as diversas condições caracterizadoras de tal modelo, pode-se dizer que a tendência da orientação do gerenciamento das empresas públicas a objetivos empresariais e estatais está refletida na tendência dos índices de performance econômico-financeira considerados na análise empírica. Desse modo, pode-se afirmar que nos períodos caracterizados por crises (80/83 e 86/89) os índices de performance das estatais incorreram em substancial piora relativamente aos das empresas privadas (em termos de tendências), e, isso, como consequência última da orientação do gerenciamento das empresas do governo, em tais épocas, ter tendido a priorizar objetivos macroconjunturais às expensas dos empresariais.

Portanto, pode-se de fato agora estabelecer algumas relações para a experiência brasileira com os dois tipos de empresas, relações essas que intimamente se vinculam às condições gerais do 'Modelo Básico' caracterizado anteriormente.

Em primeiro lugar, para os índices  $r_p$  e  $r_v$  das empresas estatais e privadas dos setores de SIDERURGIA e QUÍMICA (em suas sub-divisões), pode-se afirmar que suas tendências relacionam-se às condições gerais vigentes na economia em determinado período e que tais condições gerais exercem substancial influência sobre as orientações do gerenciamento das empresas de propriedade do governo via sua utilização como instrumento de política macroeconômica. Assim, para os períodos de instabilidade (80/83 e 86/89) as disparidades das tendências dos índices  $r_p$  e  $r_v$  são gritantes, enquanto que para o período intermediário da década (83/86), dito de relativa normalidade, tais disparidades (em termos de tendências) diminuem substancialmente, ocorrendo até uma melhora para as tendências dos índices ligados às estatais em relação àqueles das empresas privadas.

Em segundo lugar, considerando-se  $X_1$  como uma orientação do gerenciamento das empresas públicas dirigida exclusivamente a cumprir objetivos empresariais e  $X_2$  a objetivos macroconjunturais, para se fazer a ligação com o 'Modelo Básico', e, associando isso às considerações sobre a comparabilidade de performance entre os dois tipos de empresas, pode-se afirmar que quanto mais a orientação do gerenciamento estatal tender a  $X_1$ , menores serão os diferenciais em termos de tendências dos índices considerados e o período conjuntural específico caracteriza-se por relativa normalidade, com isso sendo a 'causa-mor' da orientação do gerenciamento ter tendido a  $X_1$  (autonomia do corpo

de gerentes). Se, por outro lado, a orientação do gerenciamento das empresas de propriedade do governo tender a  $X_2$ , maiores serão os diferenciais de performance refletidos nas tendências dos índices. Para esse caso, o período caracteriza-se por instabilidade, com isso sendo a justificativa para tal comportamento do corpo de gerentes, visto estar ele submetido ao controle do Estado, o qual passa a utilizar suas empresas como instrumentos de política econômica.

Como se viu no presente capítulo, tendo-se em vista os índices  $r_p$  e  $r_v$  para empresas estatais e privadas dos setores-alvo analisados, as tendências destes consubstanciam as premissas do 'Modelo Básico' utilizado, e mais, dá total suporte à aplicação dos preceitos da ABORDAGEM DO GERENCIAMENTO BALENCADO, os quais são os pilares do modelo utilizado.

Com relação aos índices de endividamento, a aplicação do 'Modelo Básico' advindo da ABORDAGEM DO GERENCIAMENTO BALENCADO fica comprometida, tendo-se em vista que, independentemente da fase conjuntural específica considerada, ambos os tipos de empresas passam a tratar questões relacionadas à captação de recursos de terceiros com bastante cautela, isso em decorrência do clima geral de incerteza predominante em toda década de 80.

Estabelecidas tais considerações sobre as particularidades empíricas e teóricas vinculadas a esse estudo passa-se agora às conclusões finais.

#### 4 CONCLUSÃO

As questões envolvidas na tratabilidade de empresas de propriedade do governo, e, especificamente, tendo-se em conta o particular encaminhamento abraçado por todo estudo-comparabilidade de performance entre estas e suas parceiras privadas - revestem-se de grande importância, tanto a nível de se vislumbrar possíveis soluções para a insatisfatoriedade da teoria e prática relacionada ao assunto como a nível das discussões atuais sobre a controvérsia estatização versus privatização.

BCME-BIBLIOTECA

Do exposto em todo trabalho, pode-se concluir que as especificidades de cada país, em relação às suas empresas estatais e seus inter-relacionamentos com o setor privado, o próprio governo e a sociedade em geral, vinculam-se intimamente a uma complexa gama de fatores. Assim, "This problem has a large number of aspects and It is one that cannot be analysed universaly without taking into account the framework of political and social institutions, traditions and history, and the stage of economic development of the particular country the analysis is applied." KALDOR (1980, p. 1). Comungando ainda com tal determinação, pode-se dizer que "... a intervenção do Estado na acumulação e suas formas são determinadas pelo curso de desenvolvimento da estrutura produtiva, pelo grau de heterogeneidade estrutural da economia, pelos modos de sua inserção na ordem econômica mundial e pela dinâmica política dos

interesses sociais." ABRANCHES (1980, p. 9).

Tendo-se em conta tais considerações, mister se faz um esclarecimento: os resultados aqui alcançados relativos à experiência brasileira devem se restringir exclusivamente a tal experiência, visto que suas particularidades, em relação aos tipos de vínculos do Estado com suas empresas, são eminentemente peculiares ao caso dos setores-alvo da economia brasileira analisados.

Deve-se também, e é bom que fique claro, ter em mente que em nenhum momento questões sobre julgamento de valor, em relação ao melhor e/ou mais 'eficiente' tipo de empresa (se estatal ou privada), são consideradas. Desse modo, não se pretende, com os resultados aqui alcançados, levar à conclusão última de que em decorrência da piora relativa de performance das empresas estatais, em períodos mais críticos - períodos esses em que o gerenciamento dessas empresas se vê forçado a adequar suas estratégias à determinação maior de política macroeconômica, penalizando assim os objetivos empresariais -, a privatização fosse a grande solução vislumbrada.

Ao contrário, chega-se à conclusão de que em decorrência da intensa utilização das empresas estatais como instrumentos de política econômica, principalmente em períodos mais críticos, tais empresas passam a incorrer em substancial piora de desempenho, como ficou evidenciado na investigação empírica dos setores-alvo analisados. Tal resultado, de maneira alguma, deve dar suporte ao advento da mudança de propriedade,

visto que pode-se vislumbrar empresas de propriedade do governo cuja autonomia se sobreponha a quaisquer períodos conjunturais adversos, e, pela maneira exposta, ao desejo dos formuladores de políticas macroeconômicas do governo em submeter as linhas de conduta de suas empresas aos objetivos delineados em tais políticas.

O argumento desenvolvido acima pode conduzir a uma clara contradição: sendo estatal, uma empresa deve, de algum modo, cumprir certos objetivos não especificamente relacionados a metas empresariais. Mas, por outro lado, sendo empresa não pode tal ente se comportar de modo a cumprir objetivos ligados exclusivamente a questões macroconjunturais estabelecidas pelo governo.

Surge assim, o grande desafio que todas as economias capitalistas mistas do mundo ocidental contemporâneo deveriam enfrentar: empreender uma incessante busca para determinação de uma forma de se eliminar a propalada 'ambigüidade estrutural' inerente à empresa pública.

O sinal dado pelo prof. ZIF (1981), em relação à determinação de um 'mix ótimo' entre objetivos empresariais e estatais, pode ser considerado de grande valia. Porém, sua aplicação mostra-se de extrema complexidade. Se tais dificuldades forem suplantadas num futuro próximo uma coisa é certa: não existirá um 'mix ótimo' universal, visto que as especificidades de cada realidade não permitirão tal proeza.

Em contraste com as considerações elucidadas acima,

observa-se que os encaminhamentos hoje abraçados pelos formuladores de política econômica no Brasil - e em muitas economias latino-americanas - e pelo governo em geral, dão total suporte ao processo de desestatização da economia. Que a intervenção do Estado, através de suas empresas, na esfera produtiva brasileira é de elevada magnitude, todos concordam. Desse modo, a privatização de grande parte das estatais deve realmente ocorrer. O que não pode acontecer é um processo geral de privatização empreendido de maneira cega. Reafirmando algo já frisado, a existência de empresas estatais em economias capitalistas é de fundamental importância, mesmo considerando-se as eventuais utilizações destas pelo governo com objetivos de estabilidade econômica. Só que tais eventuais utilizações devem-se revestir de profunda cautela, de modo a não inviabilizar as empresas empresarialmente. Tal é o desafio da determinação do aludido 'mix ótimo' eliminando a propalada 'ambigüidade estrutural' inerente às empresas de propriedade do governo.

Tal determinação hoje é, com algum êxito, empreendida nas empresas estatais italianas (IRI)<sup>67</sup>. Tal experiência, apesar da existência de problemas decorrentes dos 'tradeoffs' vinculados às orientações para as duas frentes de objetivos (estatais e empresariais), vislumbra-se como mais uma alternativa, além da privatização, para as economias capitalistas mistas do mundo ocidental, e, em particular, para o BRASIL.

---

<sup>67</sup> Sobre as empresas do IRI italiano e suas relações com o governo ver, ABRANCHES (1980).

BCME - BIBLIOTECA

5 APÊNDICES

5.1 Apêndice 1 - Setor siderúrgico: metodologia aplicada, empresas selecionadas e índices ( $r_p$  /  $r_v$  e  $e_g$  /  $e_{lp}$ ) - 1980/89 (ver, 3.4.1.1 e 3.4.1.2).

### 5.1.1 Metodologia aplicada

Selecionou-se da publicação anual da revista EXAME-suplemento especial - as maiores empresas (estatais e privadas) no setor de siderurgia pelo item 'vendas'. Utilizamos, para esse fim, os seguintes passos:

- 10) Entre as 50 maiores estatais por vendas nos vários setores, extraímos as do setor siderúrgico;
- 20) Fez-se o mesmo para as privadas, de modo que o número dessas fosse igual ao das estatais já selecionadas. As privadas foram extraídas de uma população bem maior: entre as 500 maiores por 'vendas'.
- 30) A seleção de ambos os tipos de empresas, para cada ano, foi feita de modo que o mesmo número de empresas (estatais e privadas) fosse considerado. Assim, apesar do número de empresas privadas ter sido maior (8 contra 6 estatais), para cada ano em particular utilizou-se idêntico número de empresas.

### 5.1.2 Empresas estatais selecionadas

Usiminas

Cosipa

Cia. Siderúrgica Nacional - C.S.N.

Acesita

Cia. Siderúrgica Tubarão - C.S.T.

Aços Finos Piratini

### 5.1.3 Empresas Privadas selecionadas

Belgo-mineira

Cosígua

Aços Villares

Siderúrgica Riograndense

Aços Anhangüera

Vibasa

Siderúrgica Mendes Júnior

Siderúrgica Açonorte

### 5.1.4 índices e gráficos ( $r_p$ / $r_v$ e $e_g$ / $e_{lp}$ ) - 1980/89

ESTATAIS / SETOR: SIDERURGIA -1980

PRIVADAS / SETOR: SIDERUGIA - 1980

| EMPRESAS | RENTABILIDADE % |        | ENDIVIDAMENTO % |             | EMPRESAS  | RENTABILIDADE % |        | ENDIVIDAMENTO % |             |
|----------|-----------------|--------|-----------------|-------------|-----------|-----------------|--------|-----------------|-------------|
|          | PATRIMÔNIO      | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |           | PATRIMÔNIO      | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |
| C.S.N.   | 0,90            | 0,90   | 70,00           | 44,00       | BELGO     | 7,80            | 6,80   | 26,00           | 5,00        |
| USIMINAS | 1,90            | 0,80   | 80,00           | 51,00       | COSÍGUA*  | 18,70           | 8,50   | 48,00           | 19,00       |
| COSIPA   | -1,10           | -1,00  | 75,00           | 43,00       | A.VILLA*  | 3,30            | 2,70   | 38,00           | 14,00       |
| ACESITA  | -17,20          | -11,50 | 79,00           | 35,00       | S.RIOG*   | 29,70           | 16,60  | 48,00           | 14,00       |
| A.F.PIR. | -28,60          | -12,00 | 81,00           | 25,00       | A.ANHANG+ | 13,60           | 5,10   | 59,00           | 25,00       |
| MÉDIA    | -8,82           | -4,56  | 77,00           | 39,60       | MÉDIA     | 14,62           | 7,94   | 43,80           | 15,40       |

FONTE: REVISTA EXAME / 09.81

FONTE: REVISTA EXAME / 09.81

\* 01.81 Balanço

+ 03.81 Balanço

## ESTATAIS / SETOR: SIDERURGIA - 1981

| EMPRESAS | RENTABILIDADE% |        | ENDIVIDAMENTO % |             |
|----------|----------------|--------|-----------------|-------------|
|          | PATRIMÔNIO     | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |
| USIMINAS | 0,10           | 0,10   | 80,00           | 48,00       |
| COSIPA   | 1,70           | -2,10  | 69,00           | 38,00       |
| C.S.N.   | -0,60          | -1,10  | 64,00           | 38,00       |
| ACESITA  | -60,50         | -35,10 | 88,00           | 42,00       |
| MÉDIA    | -15,68         | -9,55  | 75,25           | 41,50       |

FONTE: REVISTA EXAME / 09.82

## PRIVADAS / SETOR: SIDERURGIA - 1981

| EMPRESAS  | RENTABILIDADE % |        | ENDIVIDAMENTO % |             |
|-----------|-----------------|--------|-----------------|-------------|
|           | PATRIMÔNIO      | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |
| BELGO     | -1,50           | -1,60  | 28,00           | 9,00        |
| COSÍ GUA* | 9,30            | 5,90   | 48,00           | 24,00       |
| A. VILLA* | -2,00           | -2,70  | 28,00           | 10,00       |
| S. RIOG*  | 11,80           | 10,30  | 47,00           | 29,00       |
| MÉDIA     | 4,40            | 2,98   | 37,75           | 18,00       |

FONTE: REVISTA EXAME / 09.82

\* 01.82 Balanço

## ESTATAIS / SETOR: SIDERURGIA - 1982

| EMPRESAS | RENTABILIDADE % |        | ENDIVIDAMENTO % |             |
|----------|-----------------|--------|-----------------|-------------|
|          | PATRIMÔNIO      | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |
| USIMINAS | -35,50          | -14,70 | 83,00           | 51,00       |
| C.S.N.   | -9,20           | -17,80 | 63,00           | 38,00       |
| COSIPA   | -13,00          | -21,40 | 69,00           | 37,00       |
| ACESITA  | -31021,30       | -61,60 | 99,00           | 53,00       |
| MÉDIA    | -7769,75        | -28,88 | 78,50           | 44,75       |

FONTE: REVISTA EXAME / 09.83

## PRIVADAS / SETOR: SIDERURGIA - 1982

| EMPRESAS | RENTABILIDADE % |        | ENDIVIDAMENTO % |             |
|----------|-----------------|--------|-----------------|-------------|
|          | PATRIMÔNIO      | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |
| BELGO    | 9,80            | 10,20  | 30,00           | 10,00       |
| COSÍ GUA | 15,80           | 10,30  | 53,00           | 22,00       |
| S. RIOG. | 17,60           | 15,00  | 46,00           | 30,00       |
| S. AÇON. | 14,10           | 13,10  | 32,00           | 17,00       |
| MÉDIA    | 14,33           | 12,15  | 40,25           | 19,75       |

FONTE: REVISTA EXAME / 09.83

## ESTATAIS / SETOR: SIDERURGIA - 1983

## PRIVADAS / SETOR: SIDERURGIA - 1983

| EMPRESAS | RENTABILIDADE % |        | ENDIVIDAMENTO % |             |
|----------|-----------------|--------|-----------------|-------------|
|          | PATRIMÔNIO      | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |
| USIMINAS | -11,60          | -15,10 | 63,00           | 40,00       |
| COSIPA   | -7,00           | -15,00 | 62,00           | 34,00       |
| C.S.N.   | -7,00           | -23,00 | 53,00           | 33,00       |
| ACESITA  | -35410,80       | -63,80 | 62,00           | 50,00       |
| MÉDIA    | -8859,10        | -29,23 | 60,00           | 39,25       |

FONTE: REVISTA EXAME / 09.84

| EMPRESAS | RENTABILIDADE % |        | ENDIVIDAMENTO % |             |
|----------|-----------------|--------|-----------------|-------------|
|          | PATRIMÔNIO      | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |
| BELGO    | 10,60           | 14,60  | 31,00           | 9,00        |
| COSÍ'GUA | 10,00           | 6,30   | 53,00           | 25,00       |
| S. RIOG. | 13,00           | 15,60  | 41,00           | 22,00       |
| VIBASA   | 37,00           | 12,40  | 66,00           | 47,00       |
| MÉDIA    | 17,65           | 12,23  | 47,75           | 25,75       |

FONTE: REVISTA EXAME / 09.84

## ESTATAIS / SETOR: SIDERURGIA - 1984

## PRIVADAS / SETOR: SIDERURGIA - 1984

| EMPRESAS | RENTABILIDADE % |        | ENDIVIDAMENTO % |             |
|----------|-----------------|--------|-----------------|-------------|
|          | PATRIMÔNIO      | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |
| USIMINAS | 4,50            | 3,00   | 61,00           | 39,00       |
| C.S.N.   | -5,90           | -9,50  | 59,00           | 33,00       |
| COSIPA   | -1,30           | -1,80  | 61,00           | 41,00       |
| C.S.T.   | -16,00          | -24,40 | 77,00           | 63,00       |
| ACESITA  | -16,40          | -18,70 | 53,00           | 43,00       |
| MÉDIA    | -7,02           | -8,57  | 62,20           | 43,80       |

FONTE: REVISTA EXAME / 09.85

| EMPRESAS  | RENTABILIDADE % |        | ENDIVIDAMENTO % |             |
|-----------|-----------------|--------|-----------------|-------------|
|           | PATRIMÔNIO      | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |
| BELGO     | 17,30           | 16,40  | 24,00           | 4,00        |
| COSÍ'GUA  | 9,80            | 6,10   | 36,00           | 18,00       |
| VIBASA*   | -16,10          | -13,50 | 66,00           | 53,00       |
| A.ANHANG. | 32,10           | 8,50   | 56,00           | 18,00       |
| S. RIOG.  | 16,10           | 10,10  | 40,00           | 14,00       |
| MÉDIA     | 11,82           | 5,52   | 44,40           | 21,40       |

FONTE: REVISTA EXAME / 09.85

\* 01.85 Balanço

## ESTATAIS / SETOR: SIDERURGIA - 1985

| EMPRESAS | RENTABILIDADE % |        | ENDIVIDAMENTO % |             |
|----------|-----------------|--------|-----------------|-------------|
|          | PATRIMÔNIO      | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |
| USIMINAS | -6,30           | -3,40  | 62,00           | 40,00       |
| C.S.N.   | -41,40          | -38,10 | 70,00           | 34,00       |
| COSIPA   | -15,30          | -16,60 | 68,00           | 40,00       |
| C.S.T.   | -153,20         | -80,30 | 89,00           | 67,00       |
| ACESITA  | -21,40          | -20,30 | 55,00           | 39,00       |
| MÉDIA    | -47,52          | -31,74 | 68,80           | 44,00       |

FONTE: REVISTA EXAME / 09.86

## PRIVADAS / SETOR: SIDERURGIA - 1985

| EMPRESAS | RENTABILIDADE % |        | ENDIVIDAMENTO % |             |
|----------|-----------------|--------|-----------------|-------------|
|          | PATRIMÔNIO      | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |
| BELGO    | 13,80           | 14,10  | 21,00           | 4,00        |
| COSÍ GUA | 5,90            | 3,60   | 31,00           | 14,00       |
| VIBASA   | -11,70          | -8,60  | 69,00           | 41,00       |
| A.VILLA. | 32,90           | 14,40  | 53,00           | 28,00       |
| S. RIOG. | 12,40           | 8,40   | 38,00           | 14,00       |
| MÉDIA    | 10,66           | 6,38   | 42,40           | 20,20       |

FONTE: REVISTA EXAME / 09.86

## ESTATAIS / SETOR: SIDERURGIA - 1986

| EMPRESAS | RENTABILIDADE % |        | ENDIVIDAMENTO % |             |
|----------|-----------------|--------|-----------------|-------------|
|          | PATRIMÔNIO      | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |
| C.S.N.   | -17,30          | -15,90 | 70,00           | 31,00       |
| USIMINAS | 0,90            | 0,60   | 60,00           | 31,00       |
| COSIPA   | -10,70          | -16,50 | 69,00           | 31,00       |
| C.S.T.   | -3,40           | -5,30  | 76,00           | 49,00       |
| ACESITA  | 2,10            | 2,30   | 49,00           | 27,00       |
| AÇOMINAS | -2,10           | -15,90 | 73,00           | 36,00       |
| MÉDIA    | -5,08           | -8,45  | 66,17           | 34,17       |

FONTE : REVISTA /EXAME 09.87

## PRIVADAS / SETOR: SIDERURGIA - 1986

| EMPRESAS | RENTABILIDADE % |        | ENDIVIDAMENTO % |             |
|----------|-----------------|--------|-----------------|-------------|
|          | PATRIMÔNIO      | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |
| COSÍ GUA | 5,50            | 4,30   | 36,00           | 13,00       |
| BELGO    | 6,50            | 14,30  | 12,00           | 3,00        |
| SID.M.J. | -1,90           | -2,60  | 66,00           | 40,00       |
| VIBASA   | 6,30            | 6,60   | 53,00           | 35,00       |
| S. RIOG. | 19,20           | 16,20  | 35,00           | 12,00       |
| A.VILLA. | 17,10           | 11,00  | 42,00           | 18,00       |
| MÉDIA    | 8,78            | 8,30   | 40,67           | 20,17       |

FONTE: REVISTA EXAME / 09.87

## ESTATAIS / SETOR: SIDERURGIA - 1987

| EMPRESAS | RENTABILIDADE % |        | ENDIVIDAMENTO % |             |
|----------|-----------------|--------|-----------------|-------------|
|          | PATRIMÔNIO      | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |
| C.S.N.   | -235,90         | -40,50 | 90,00           | 44,00       |
| USIMINAS | -49,20          | -22,90 | 66,00           | 37,00       |
| COGIPA   | -29,10          | -41,70 | 61,00           | 29,00       |
| C.S.T.   | -11,60          | -42,80 | 34,00           | 20,00       |
| ACESITA  | -38,90          | -26,90 | 61,00           | 36,00       |
| AÇOMINAS | -5,10           | -33,50 | 12,00           | 2,00        |
| MÉDIA    | -61,63          | -34,72 | 54,00           | 28,00       |

FONTE: REVISTA EXAME / 09.88

## PRIVADAS / SETOR: SIDERURGIA - 1987

| EMPRESAS | RENTABILIDADE % |        | ENDIVIDAMENTO % |             |
|----------|-----------------|--------|-----------------|-------------|
|          | PATRIMÔNIO      | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |
| BELGO    | 3,90            | 6,90   | 12,00           | 4,00        |
| COSÍ GUA | 4,70            | 3,60   | 43,00           | 19,00       |
| SID.M.J. | -14,70          | -11,50 | 67,00           | 36,00       |
| S.RIOG.  | 10,80           | 9,60   | 29,00           | 11,00       |
| VIBASA   | -27,10          | -23,30 | 53,00           | 30,00       |
| A.VILLA. | 2,40            | 1,50   | 36,00           | 12,00       |
| MÉDIA    | -3,33           | -2,20  | 40,00           | 18,67       |

FONTE: REVISTA EXAME / 09.88

## ESTATAIS / SETOR: SIDERURGIA - 1988

| EMPRESAS | RENTABILIDADE % |        | ENDIVIDAMENTO % |             |
|----------|-----------------|--------|-----------------|-------------|
|          | PATRIMÔNIO      | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |
| USIMINAS | 10,50           | 3,30   | 64,00           | 31,20       |
| C.S.N.   | 426,50          | -36,10 | 94,20           | 41,30       |
| COSIPA   | -42,70          | -43,10 | 57,50           | 30,00       |
| C.S.T.   | 0,20            | 0,60   | 31,80           | 17,80       |
| ACESITA  | -23,70          | -9,30  | 66,30           | 33,60       |
| AÇOMINAS | 1,70            | 8,70   | 15,00           | 1,10        |
| MÉDIA    | -80,08          | -12,65 | 54,80           | 25,83       |

FONTE: REVISTA EXAME / 09.89

## PRIVADAS / SETOR: SIDERURGIA - 1988

| EMPRESAS | RENTABILIDADE % |        | ENDIVIDAMENTO % |             |
|----------|-----------------|--------|-----------------|-------------|
|          | PATRIMÔNIO      | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |
| COSÍ GUA | 3,70            | 1,70   | 43,50           | 22,20       |
| BELGO    | 8,70            | 13,90  | 15,90           | 4,60        |
| SID.M.J. | -33,10          | -14,40 | 71,40           | 53,80       |
| VIBASA   | -4,90           | -3,20  | 54,60           | 25,40       |
| S. RIOG. | 9,80            | 9,10   | 23,60           | 10,40       |
| A.VILLA. | 9,00            | 6,50   | 49,30           | 19,60       |
| MÉDIA    | 1,13            | 2,27   | 43,05           | 22,70       |

FONTE: REVISTA EXAME / 09.89

## ESTATAIS / SETOR: SIDERURGIA - 1989

| EMPRESAS | RENTABILIDADE % |        | ENDIVIDAMENTO % |             |
|----------|-----------------|--------|-----------------|-------------|
|          | PATRIMÔNIO      | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |
| C.S.N.   | -16,40          | -18,10 | 48,80           | 12,90       |
| USIMINAS | 32,70           | 10,90  | 50,90           | 20,80       |
| COSIPA   | -3,60           | -2,30  | 59,70           | 23,30       |
| C.S.T.   | 3,40            | 11,50  | 25,90           | 13,60       |
| ACESITA  | 2,30            | 0,70   | 60,60           | 22,40       |
| AÇOMINAS | 0,30            | 1,00   | 19,00           | 2,60        |
| MÉDIA    | 3,12            | 0,62   | 44,15           | 15,93       |

FONTE: REVISTA EXAME / 09.90

## PRIVADAS / SETOR: SIDERURGIA - 1989

| EMPRESAS | RENTABILIDADE % |        | ENDIVIDAMENTO % |             |
|----------|-----------------|--------|-----------------|-------------|
|          | PATRIMÔNIO      | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |
| COSÍ GUA | 8,30            | 3,10   | 46,60           | 29,20       |
| BELCO    | 6,80            | 10,30  | 14,90           | 7,40        |
| SID.M.J. | -19,50          | -5,20  | 79,60           | 59,40       |
| VIBASA   | 12,40           | 8,00   | 46,30           | 18,80       |
| S. RIOG. | 17,60           | 15,20  | 26,60           | 13,00       |
| A.VILLAR | 11,70           | 11,40  | 36,00           | 15,00       |
| MÉDIA    | 6,22            | 7,13   | 41,67           | 23,80       |

FONTE: REVISTA EXAME / 09.90

## ESTATAIS / SETOR: SIDERURGIA - 80/89\*

| ANO  | RENTABILIDADE % |        | ENDIVIDAMENTO % |             |
|------|-----------------|--------|-----------------|-------------|
|      | PATRIMÔNIO      | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |
| 1980 | -8,82           | -4,56  | 77,00           | 39,50       |
| 1981 | -15,68          | -9,55  | 75,25           | 41,50       |
| 1982 | -7769,75        | -28,88 | 78,50           | 44,75       |
| 1983 | -8859,10        | -29,23 | 60,00           | 39,25       |
| 1984 | -7,02           | -8,57  | 62,20           | 43,80       |
| 1985 | -47,52          | -31,74 | 68,80           | 44,00       |
| 1986 | -5,08           | -8,45  | 66,17           | 34,17       |
| 1987 | -61,63          | -34,72 | 54,00           | 28,00       |
| 1988 | -80,08          | -12,65 | 54,80           | 25,83       |
| 1989 | 3,12            | 0,62   | 44,15           | 15,93       |

FONTE: REVISTA EXAME / 81 - 90

\* VALORES MÉDIOS

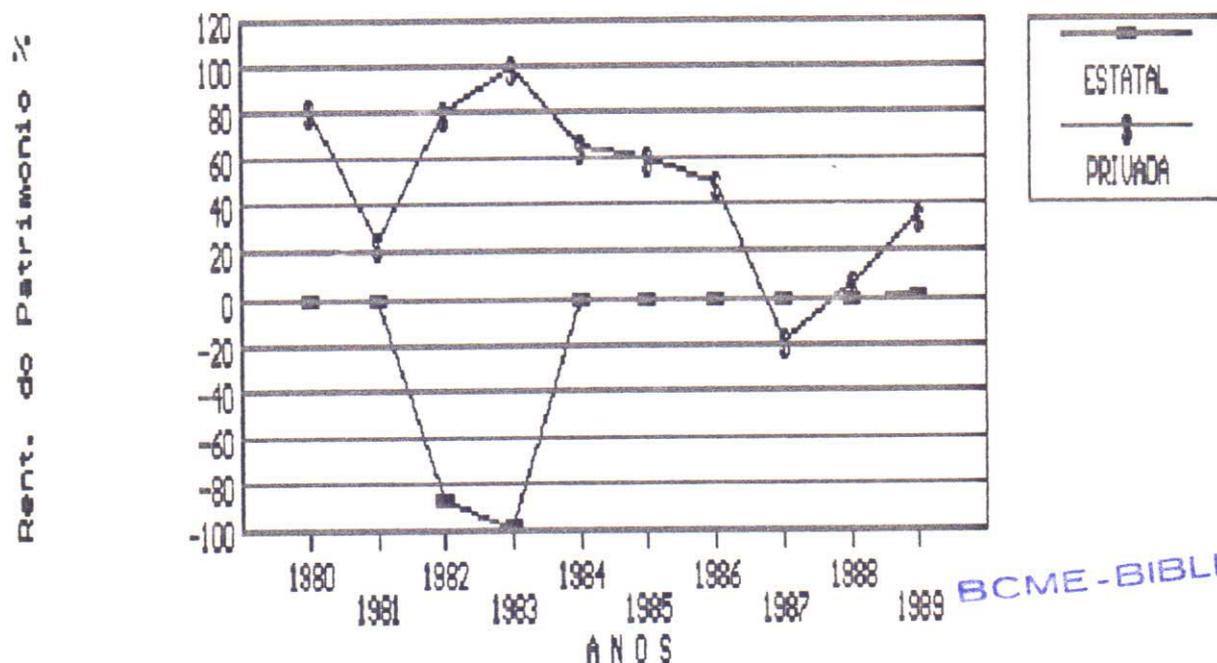
## PRIVADAS / SETOR: SIDERURGIA - 80/89\*

| ANO  | RENTABILIDADE % |        | ENDIVIDAMENTO % |             |
|------|-----------------|--------|-----------------|-------------|
|      | PATRIMÔNIO      | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |
| 1980 | 14,62           | 7,94   | 43,80           | 15,40       |
| 1981 | 4,40            | 2,98   | 37,75           | 18,00       |
| 1982 | 14,33           | 12,15  | 40,25           | 19,75       |
| 1983 | 17,65           | 12,23  | 47,75           | 25,75       |
| 1984 | 11,82           | 5,52   | 44,40           | 21,40       |
| 1985 | 10,66           | 6,38   | 42,40           | 20,20       |
| 1986 | 8,78            | 8,30   | 40,67           | 20,17       |
| 1987 | -3,33           | -2,20  | 40,00           | 18,67       |
| 1988 | 1,13            | 2,27   | 43,05           | 22,70       |
| 1989 | 6,22            | 7,13   | 41,67           | 23,80       |

FONTE: REVISTA EXAME / 81 - 90

\* VALORES MÉDIOS

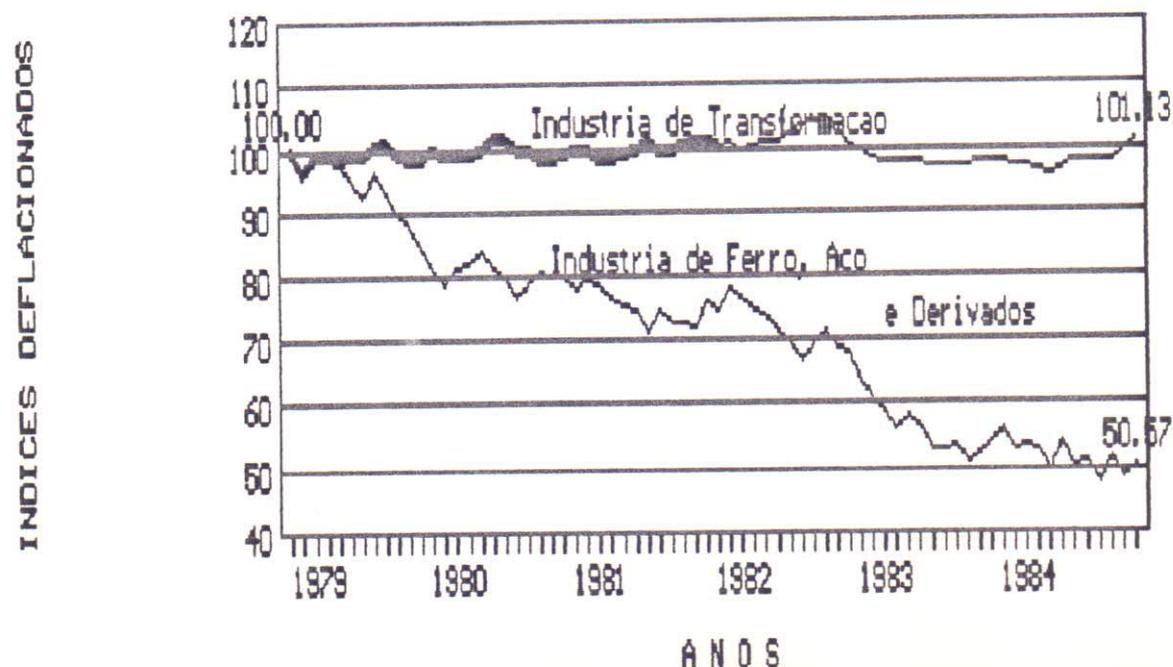
GRÁFICO 1  
SETOR SIDERÚRGICO: ÍNDICES  $r_p$  ESTATAL E PRIVADO - 80/89



FONTE: REVISTA EXAME - 81/90

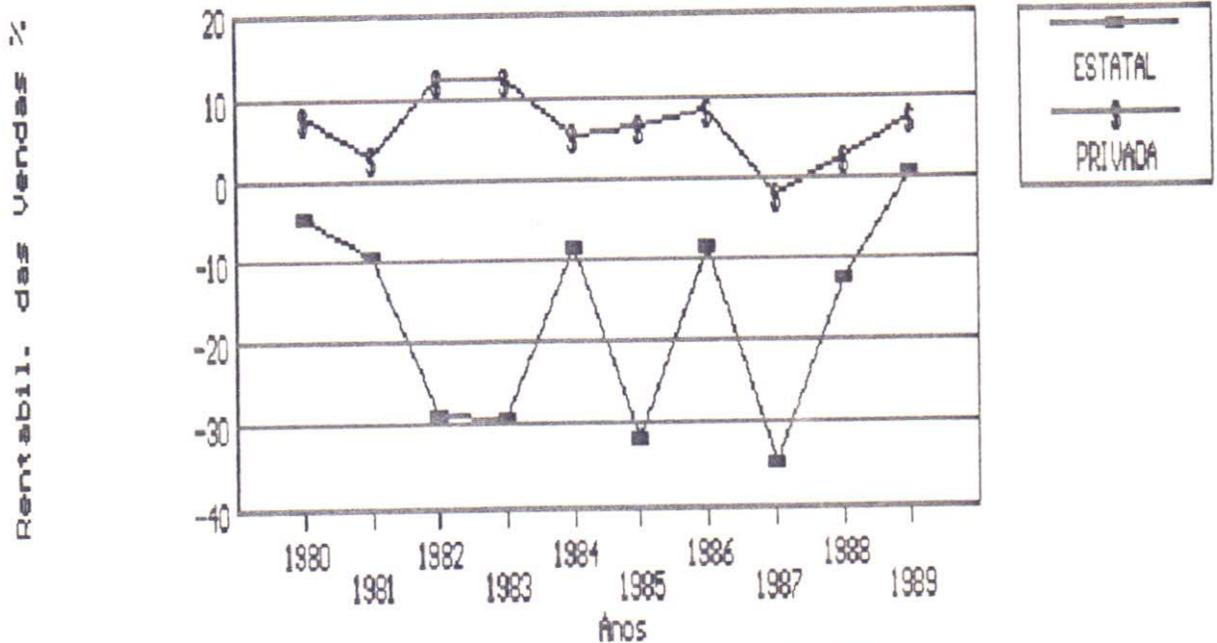
OBS: OS NÚMEROS ORIGINAIS FORAM DEFLACIONADOS TENDO-SE COMO BASE O VALOR DO ANO DE 1983 (-8859,10 = 100)

GRÁFICO 2  
ÍNDICES DE PREÇOS DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO E DO FERRO, AÇO E DERIVADOS - 79/84 (79 = 100)



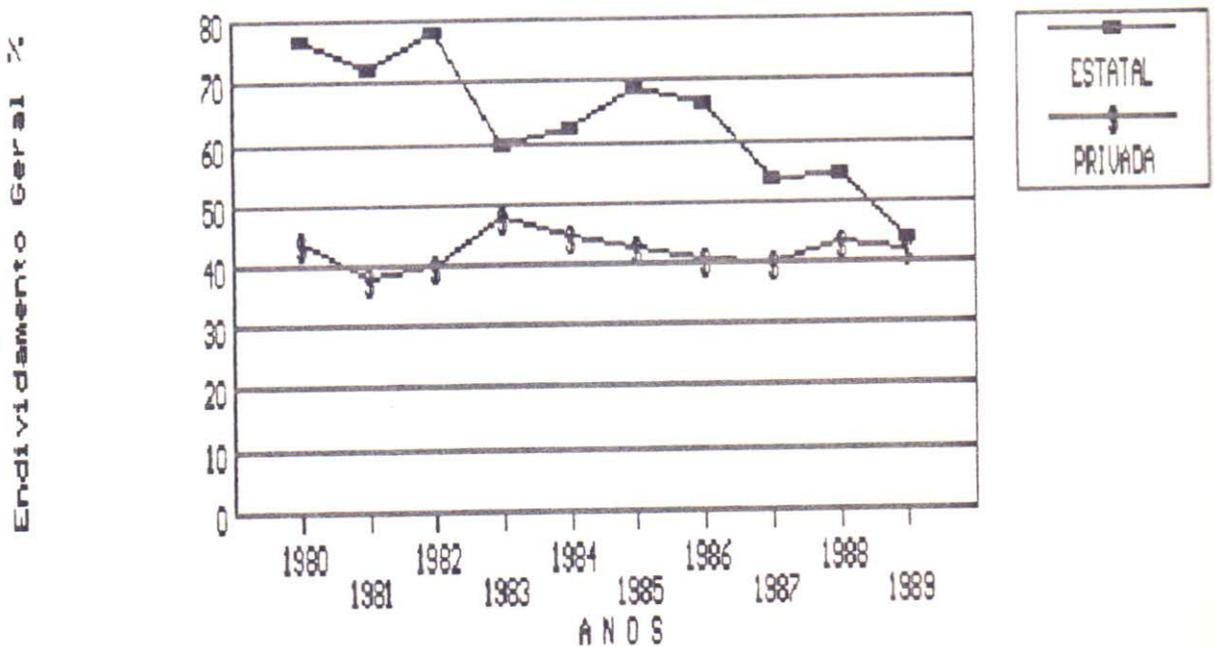
FONTE: WERNECK (1987)

GRÁFICO 3  
SETOR SIDERÚRGICO: ÍNDICES  $r_v$  ESTATAL E PRIVADO - 80/89



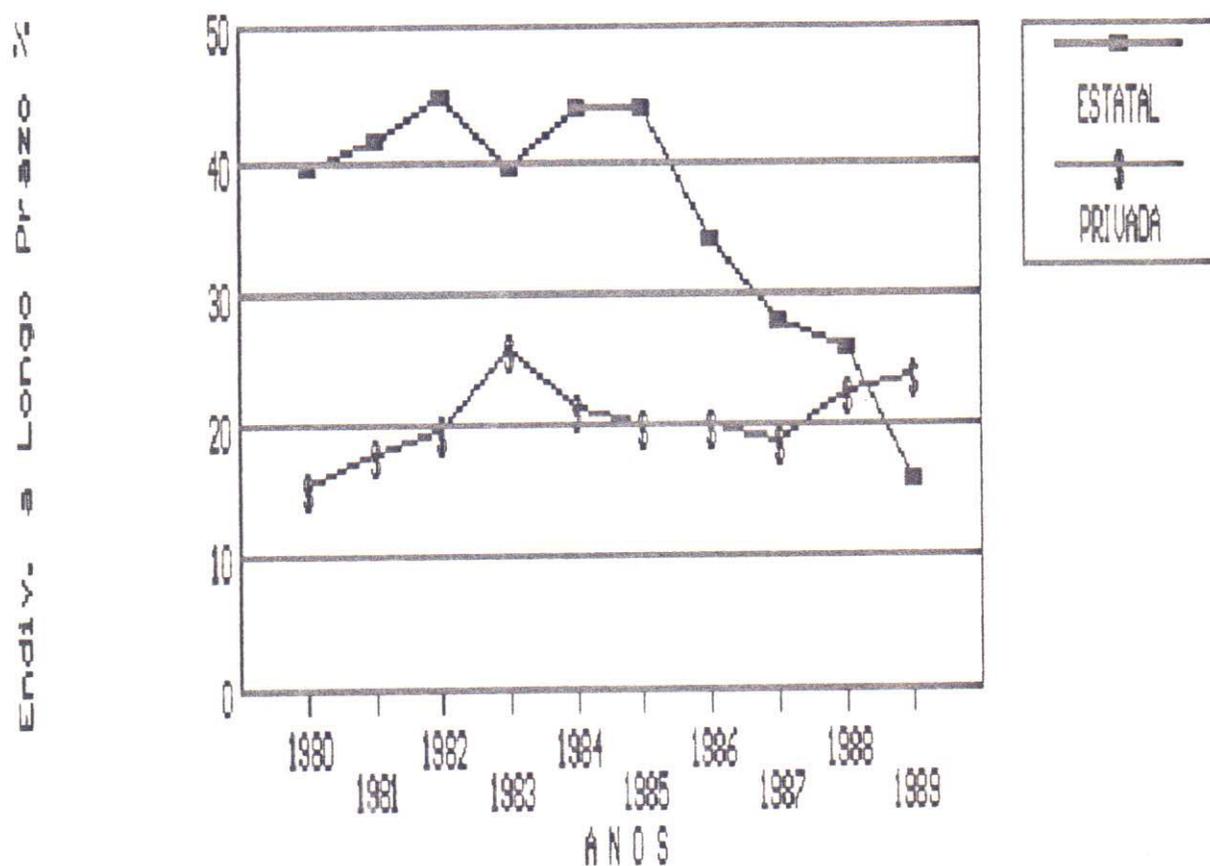
FONTE: REVISTA EXAME - 81/90

GRÁFICO 4  
SETOR SIDERÚRGICO: ÍNDICES  $e_g$  ESTATAL E PRIVADO - 80/89



FONTE: REVISTA EXAME - 81/90

GRÁFICO 5  
 SETOR SIDERÚRGICO: ÍNDICES  $e_{1p}$  ESTATAL E PRIVADO - 80/89



FONTE: REVISTA EXAME - 81/90

5.2 Apêndice 2 - Setor químico: metodologia aplicada, empresas selecionadas e índices ( $r_p$  /  $r_v$  e  $e_g$  /  $e_{1p}$ )-1980/89 (ver, 3.4.2.1 e 3.4.2.2)

### 5.2.1 Metodologia aplicada

Utilizou-se metodologia idêntica àquela aplicada ao setor siderúrgico (ver, 5.1.1).

### 5.2.2 Empresas estatais selecionadas

Petroquímica União

Copesul

Petroflex

Fosfértil

Ultrafértil

Nitrofértil

### 5.2.3 Empresas privadas selecionadas

Copene

Copebrás

Cia. Petroquímica Camaçari (C.P.C.)

Fertisul

Manah

Poliiolefinas

Aubos Trevo

Quimbrasil

## 5.2.4 índices e gráficos (rp / rv e eg / elp) - 1980/89

ESTATAIS / SETOR: QUÍMICA - 1980

| EMPRESAS  | RENTABILIDADE % |        | ENDIVIDAMENTO % |             |
|-----------|-----------------|--------|-----------------|-------------|
|           | PATRIMÔNIO      | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |
| PET.UNIAO | 14,90           | 9,40   | 35,00           | 4,00        |
| ULTRAF.   | 22,80           | 5,50   | 67,00           | 2,00        |
| PETROFLEX | 19,80           | 3,40   | 63,00           | 9,00        |
| MÉDIA     | 19,17           | 6,50   | 55,00           | 5,00        |

FONTE: REVISTA EXAME / 09.81

PRIVADAS / SETOR: QUÍMICA - 1980

| EMPRESAS | RENTABILIDADE % |        | ENDIVIDAMENTO % |             |
|----------|-----------------|--------|-----------------|-------------|
|          | PATRIMÔNIO      | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |
| COPENE   | 13,60           | 7,40   | 63,00           | 30,00       |
| FERTISUL | 24,60           | 7,20   | 66,00           | 2,00        |
| MANAH    | 16,20           | 6,30   | 57,00           | 7,00        |
| MÉDIA    | 18,13           | 6,97   | 62,00           | 13,00       |

FONTE: REVISTA EXAME / 09.81

ESTATAIS / SETOR: QUÍMICA - 1981

| EMPRESAS  | RENTABILIDADE % |        | ENDIVIDAMENTO % |             |
|-----------|-----------------|--------|-----------------|-------------|
|           | PATRIMÔNIO      | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |
| PET.UNIAO | 22,70           | 10,50  | 34,00           | 2,00        |
| ULTRAF.   | 3,40            | 2,80   | 59,00           | 20,00       |
| PETROFLEX | 18,70           | 3,60   | 67,00           | 11,00       |
| FOSPERT.  | -32,30          | -35,80 | 71,00           | 45,00       |
| MÉDIA     | 13,13           | -4,73  | 57,75           | 19,50       |

FONTE: REVISTA EXAME / 09.82

PRIVADAS / SETOR: QUÍMICA - 1981

| EMPRESAS  | RENTABILIDADE % |        | ENDIVIDAMENTO % |             |
|-----------|-----------------|--------|-----------------|-------------|
|           | PATRIMÔNIO      | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |
| COPENE'   | 19,00           | 10,70  | 59,00           | 25,00       |
| QUIMBR.'' | 25,50           | 8,10   | 63,00           | 3,00        |
| MANAH'''  | 16,10           | 6,10   | 57,00           | 6,00        |
| FERTISUL* | -14,00          | -5,70  | 54,00           | 1,00        |
| MÉDIA     | 15,12           | 4,80   | 58,25           | 8,75        |

FONTE: REVISTA EXAME / 09.82

' 10.81 Balanço

'' 06.81 Balanço

''' 05.81 Balanço

\* 01.82 Balanço

## ESTATAIS / SETOR: QUÍMICA - 1982

| EMPRESAS  | RENTABILIDADE % |        | ENDIVIDAMENTO % |             |
|-----------|-----------------|--------|-----------------|-------------|
|           | PATRIMÔNIO      | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |
| PET.UNIÃO | 29,50           | 12,30  | 36,00           | 1,00        |
| PETROFLEX | 32,40           | 6,80   | 67,00           | 14,00       |
| ULTRAF.   | -18,20          | -24,10 | 57,00           | 37,00       |
| FOSFERT.  | -104,00         | -56,70 | 85,00           | 58,00       |
| MÉDIA     | -15,08          | -15,43 | 61,25           | 27,50       |

FONTE: REVISTA EXAME / 09.82

## PRIVADAS / SETOR: QUÍMICA - 1982

| EMPRESAS  | RENTABILIDADE % |        | ENDIVIDAMENTO % |             |
|-----------|-----------------|--------|-----------------|-------------|
|           | PATRIMÔNIO      | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |
| COPENE'   | 17,00           | 12,80  | 50,00           | 30,00       |
| C.P.C.'   | 23,60           | 9,10   | 59,00           | 12,00       |
| QUIMBR.'' | -4,30           | -1,60  | 54,00           | 18,00       |
| COPEBRAS  | 20,40           | 6,50   | 51,00           | 11,00       |
| MÉDIA     | 14,18           | 6,70   | 53,50           | 17,75       |

FONTE: REVISTA EXAME / 09.83

' 10.82 Balanço

'' 06.82 Balanço

BCME - BIBLIOTECA

## ESTATAIS / SETOR: QUÍMICA - 1983

| EMPRESAS  | RENTABILIDADE % |         | ENDIVIDAMENTO % |             |
|-----------|-----------------|---------|-----------------|-------------|
|           | PATRIMÔNIO      | VENDAS  | GERAL           | LONGO PRAZO |
| PET.UNIÃO | 31,70           | 11,20   | 41,00           | 1,00        |
| COPELUL   | 5,00            | -8,50   | 51,00           | 35,00       |
| PETROFLEX | 9,60            | 6,70    | 41,00           | 9,00        |
| FOSFERT.  | 6,70            | 10,10   | 54,00           | 37,00       |
| ULTRAF.   | 7,30            | 14,30   | 50,00           | 41,00       |
| NITROF.   | -153,00         | -152,12 | 50,00           | 39,00       |
| MÉDIA     | -15,45          | -19,72  | 47,83           | 27,00       |

FONTE: REVISTA EXAME / 09.84

## PRIVADAS / SETOR: QUÍMICA - 1983

| EMPRESAS  | RENTABILIDADE % |        | ENDIVIDAMENTO % |             |
|-----------|-----------------|--------|-----------------|-------------|
|           | PATRIMÔNIO      | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |
| COPENE    | 7,80            | 7,00   | 49,00           | 29,00       |
| AD.TREV.* | -1,70           | -1,20  | 41,00           | 3,00        |
| COPEBRAS  | 13,70           | 5,00   | 61,00           | 20,00       |
| POLIOL.'  | -2,50           | -2,50  | 54,00           | 27,00       |
| C.P.C.'   | 3,90            | 4,50   | 40,00           | 16,00       |
| FERTISUL  | 41,70           | 26,80  | 56,00           | 26,00       |
| MÉDIA     | 10,48           | 6,60   | 50,17           | 20,17       |

FONTE: REVISTA EXAME / 09.84

' 10.83 Balanço

\* 01.84 Balanço

## ESTATAIS / SETOR: QUÍMICA - 1984

## PRIVADAS / SETOR: QUÍMICA - 1984

| EMPRESAS  | RENTABILIDADE % |        | ENDIVIDAMENTO % |             |
|-----------|-----------------|--------|-----------------|-------------|
|           | PATRIMÔNIO      | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |
| PET.UNIAO | 9,10            | 7,50   | 17,00           | -           |
| COPELUL   | -2,20           | -1,90  | 43,00           | 31,00       |
| PETROFLEX | 6,80            | 2,60   | 48,00           | 14,00       |
| NITROF.   | 14,10           | 14,40  | 32,00           | 21,00       |
| POSPERT.  | 2,00            | 1,70   | 47,00           | 27,00       |
| ULTRAF.   | 7,70            | 11,70  | 26,00           | 18,00       |
| MÉDIA     | 6,25            | 5,83   | 35,50           | 22,20       |

FONTE: REVISTA EXAME / 09.85

| EMPRESAS  | RENTABILIDADE % |        | ENDIVIDAMENTO % |             |
|-----------|-----------------|--------|-----------------|-------------|
|           | PATRIMÔNIO      | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |
| COPENE'   | 8,20            | 8,80   | 25,00           | 11,00       |
| POLIOL.'  | 13,30           | 5,50   | 50,00           | 25,00       |
| AD.TREVO* | 7,30            | 2,60   | 42,00           | 9,00        |
| COPEBRAS  | 6,50            | 4,80   | 29,00           | 7,00        |
| QUIMBR.'' | 21,20           | 6,30   | 53,00           | 14,00       |
| C.P.C.'   | 12,00           | 8,40   | 34,00           | 7,00        |
| MÉDIA     | 11,42           | 6,07   | 38,83           | 12,17       |

FONTE: REVISTA EXAME / 09.85

' 10.84 Balanço

'' 06.84 Balanço

\* 01.85 Balanço

## ESTATAIS / SETOR: QUÍMICA - 1985

## PRIVADAS / SETOR: QUÍMICA - 1985

| EMPRESAS  | RENTABILIDADE % |        | ENDIVIDAMENTO % |             |
|-----------|-----------------|--------|-----------------|-------------|
|           | PATRIMÔNIO      | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |
| PET.UNIAO | 11,10           | 8,40   | 17,00           | 1,10        |
| COPELUL   | 0,10            | 0,10   | 40,00           | 28,00       |
| PETROFLEX | 6,90            | 2,70   | 40,00           | 14,00       |
| POSPERT.  | 7,10            | 4,90   | 42,00           | 27,00       |
| NITROF.   | 10,60           | 10,60  | 26,00           | 15,00       |
| ULTRAF.   | 0,60            | 0,80   | 28,00           | 19,00       |
| MÉDIA     | 6,07            | 4,58   | 32,17           | 17,33       |

FONTE: REVISTA EXAME / 09.86

| EMPRESAS | RENTABILIDADE % |        | ENDIVIDAMENTO % |             |
|----------|-----------------|--------|-----------------|-------------|
|          | PATRIMÔNIO      | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |
| COPENE'  | 5,50            | 5,60   | 24,00           | 7,00        |
| AD.TREVO | 3,70            | 1,20   | 36,00           | 5,00        |
| POLIOL.' | 3,90            | 1,80   | 48,00           | 22,00       |
| COPEBRAS | 7,50            | 4,60   | 30,00           | 4,00        |
| C.P.C.'  | 11,00           | 8,60   | 24,00           | 1,00        |
| FERTISUL | -0,10           | 0,10   | 24,00           | 1,00        |
| MÉDIA    | 5,25            | 3,62   | 31,00           | 6,67        |

FONTE: REVISTA EXAME / 09.86

' 10.85 Balanço

## ESTATAIS / SETOR: QUÍMICA - 1986

## PRIVADAS / SETOR: QUÍMICA - 1986

| EMPRESAS   | RENTABILIDADE % |        | ENDIVIDAMENTO % |             |
|------------|-----------------|--------|-----------------|-------------|
|            | PATRIMÔNIO      | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |
| COPELUS    | -1,70           | -1,70  | 34,00           | 23,00       |
| PET. UNIAO | 4,90            | 5,30   | 12,00           | 1,00        |
| PETROFLEX  | -2,80           | -1,20  | 38,00           | 12,00       |
| ULTRAF.    | -4,90           | -8,20  | 24,00           | 16,00       |
| POSPERT.   | -5,50           | -10,30 | 25,00           | 18,00       |
| MÉDIA      | -2,00           | -3,22  | 26,60           | 14,00       |

FONTE: REVISTA EXAME / 09.87

| EMPRESAS  | RENTABILIDADE % |        | ENDIVIDAMENTO % |             |
|-----------|-----------------|--------|-----------------|-------------|
|           | PATRIMÔNIO      | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |
| COPENE    | 4,60            | 6,00   | 20,00           | 4,00        |
| AD. TREVO | 10,50           | 4,30   | 36,00           | 2,00        |
| POLIOL.   | 5,00            | 2,50   | 38,00           | 16,00       |
| COPEBRAS  | 9,20            | 6,40   | 22,00           | 3,00        |
| C.P.C.    | 1,10            | 1,00   | 24,00           | 7,00        |
| MÉDIA     | 6,08            | 4,04   | 28,00           | 6,40        |

FONTE: REVISTA EXAME / 09.86

## ESTATAIS / SETOR: QUÍMICA - 1987

## PRIVADAS / SETOR: QUÍMICA - 1987

| EMPRESAS   | RENTABILIDADE % |        | ENDIVIDAMENTO % |             |
|------------|-----------------|--------|-----------------|-------------|
|            | PATRIMÔNIO      | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |
| COPELUS    | 8,30            | 5,70   | 36,00           | 20,00       |
| PET. UNIAO | 13,70           | 11,00  | 16,00           | 0,00        |
| PETROFLEX  | 3,60            | 3,00   | 21,00           | 5,00        |
| ULTRAF.    | -5,20           | -6,00  | 31,00           | 16,00       |
| POSPERT.   | 2,80            | 4,30   | 22,00           | 13,00       |
| NITROF.    | -11,30          | -9,80  | 27,00           | 12,00       |
| MÉDIA      | 1,98            | 1,37   | 25,50           | 11,00       |

FONTE: REVISTA EXAME / 09.88

| EMPRESAS  | RENTABILIDADE % |        | ENDIVIDAMENTO % |             |
|-----------|-----------------|--------|-----------------|-------------|
|           | PATRIMÔNIO      | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |
| COPENE    | 8,90            | 9,80   | 15,00           | 4,00        |
| POLIOL.   | 28,70           | 11,80  | 45,00           | 10,00       |
| QUIMBR.   | 37,20           | 9,10   | 53,00           | 16,00       |
| AD. TREVO | -2,40           | -0,90  | 31,00           | 1,00        |
| C.P.C.    | 12,00           | 8,70   | 39,00           | 6,00        |
| COPEBRAS  | 2,60            | 1,50   | 27,00           | 3,00        |
| MÉDIA     | 14,50           | 6,67   | 35,00           | 6,67        |

FONTE: REVISTA EXAME / 09.88

## ESTATAIS / SETOR: QUÍMICA - 1988

| EMPRESAS  | RENTABILIDADE % |        | ENDIVIDAMENTO % |             |
|-----------|-----------------|--------|-----------------|-------------|
|           | PATRIMÔNIO      | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |
| COPEL     | 11,80           | 7,10   | 36,00           | 15,00       |
| PET.UNIAO | 14,50           | 9,30   | 19,00           | 2,50        |
| PETROFLEX | 12,10           | 8,30   | 21,60           | 4,80        |
| NITROF.   | 3,70            | 2,20   | 26,80           | 7,80        |
| ULTRAF.   | 3,30            | 3,20   | 28,10           | 11,40       |
| MÉDIA     | 9,08            | 6,02   | 26,30           | 8,30        |

FONTE: REVISTA EXAME / 09.89

## PRIVADAS / SETOR: QUÍMICA - 1988

| EMPRESAS | RENTABILIDADE % |        | ENDIVIDAMENTO % |             |
|----------|-----------------|--------|-----------------|-------------|
|          | PATRIMÔNIO      | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |
| COPENE   | 8,00            | 14,90  | 15,20           | 7,90        |
| POLIOL.  | 22,20           | 17,50  | 24,70           | 1,90        |
| AD.TREVO | -12,20          | -3,00  | 45,00           | 5,30        |
| C.P.C.   | 5,70            | 6,00   | 30,30           | 10,30       |
| QUIMBR.  | -7,40           | -1,50  | 60,00           | 7,80        |
| MÉDIA    | 3,26            | 6,78   | 35,04           | 6,64        |

FONTE: REVISTA EXAME / 09.89

## ESTATAIS / SETOR: QUÍMICA - 1989

| EMPRESAS  | RENTABILIDADE % |        | ENDIVIDAMENTO % |             |
|-----------|-----------------|--------|-----------------|-------------|
|           | PATRIMÔNIO      | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |
| COPEL     | 7,50            | 13,10  | 14,20           | 4,70        |
| PET.UNIAO | 0,70            | 1,50   | 11,70           | 3,90        |
| PETROFLEX | 10,80           | 7,20   | 21,40           | 4,00        |
| ULTRAF.   | 0,50            | 0,40   | 29,60           | 8,10        |
| NITROF.   | 1,40            | 1,00   | 28,40           | 4,70        |
| POSFERT.  | 0,60            | 0,80   | 23,60           | 6,10        |
| MÉDIA     | 3,58            | 4,00   | 21,48           | 5,25        |

FONTE: REVISTA EXAME / 09.90

## PRIVADAS / SETOR: QUÍMICA - 1989

| EMPRESAS | RENTABILIDADE % |        | ENDIVIDAMENTO % |             |
|----------|-----------------|--------|-----------------|-------------|
|          | PATRIMÔNIO      | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |
| COPENE   | 8,10            | 19,40  | 23,70           | 6,60        |
| POLIOL.  | 15,20           | 15,40  | 16,40           | 4,50        |
| COPEBRAS | 10,20           | 3,20   | 35,40           | 6,20        |
| AD.TREVO | -5,10           | -1,30  | 40,10           | 3,60        |
| C.P.C.   | 7,60            | 9,80   | 31,10           | 8,60        |
| MANAH    | 9,00            | 3,10   | 49,40           | 14,20       |
| MÉDIA    | 7,50            | 8,27   | 32,68           | 7,28        |

FONTE: REVISTA EXAME / 09.90

ESTATAIS / SETOR: QUÍMICA - 80 / 89\*

PRIVADAS / SETOR: QUÍMICA - 80 / 89\*

| ANO  | RENTABILIDADE % |        | ENDIVIDAMENTO % |             |
|------|-----------------|--------|-----------------|-------------|
|      | PATRIMÔNIO      | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |
| 1980 | 19,17           | 6,50   | 55,00           | 5,00        |
| 1981 | 3,13            | -4,73  | 57,75           | 19,50       |
| 1982 | -15,08          | -15,43 | 61,25           | 27,50       |
| 1983 | -15,45          | -19,72 | 47,83           | 27,00       |
| 1984 | 6,25            | 5,83   | 35,50           | 22,20       |
| 1985 | 6,07            | 4,58   | 32,17           | 17,33       |
| 1986 | -2,00           | -3,22  | 26,60           | 14,00       |
| 1987 | 1,98            | 1,37   | 25,50           | 11,00       |
| 1988 | 9,08            | 6,02   | 26,30           | 8,30        |
| 1989 | 3,58            | 4,00   | 21,48           | 5,25        |

| ANO  | RENTABILIDADE % |        | ENDIVIDAMENTO % |             |
|------|-----------------|--------|-----------------|-------------|
|      | PATRIMÔNIO      | VENDAS | GERAL           | LONGO PRAZO |
| 1980 | 18,13           | 6,97   | 68,00           | 13,00       |
| 1981 | 15,12           | 4,80   | 58,25           | 8,75        |
| 1982 | 14,18           | 6,70   | 53,50           | 17,75       |
| 1983 | 10,48           | 6,60   | 50,17           | 20,17       |
| 1984 | 11,42           | 6,07   | 38,83           | 12,17       |
| 1985 | 5,25            | 3,62   | 31,00           | 6,67        |
| 1986 | 6,08            | 4,04   | 28,00           | 6,40        |
| 1987 | 14,50           | 6,67   | 35,00           | 6,67        |
| 1988 | 3,26            | 6,78   | 35,04           | 6,64        |
| 1989 | 7,50            | 8,27   | 32,68           | 7,28        |

FONTE: REVISTA EXAME / 81 - 90

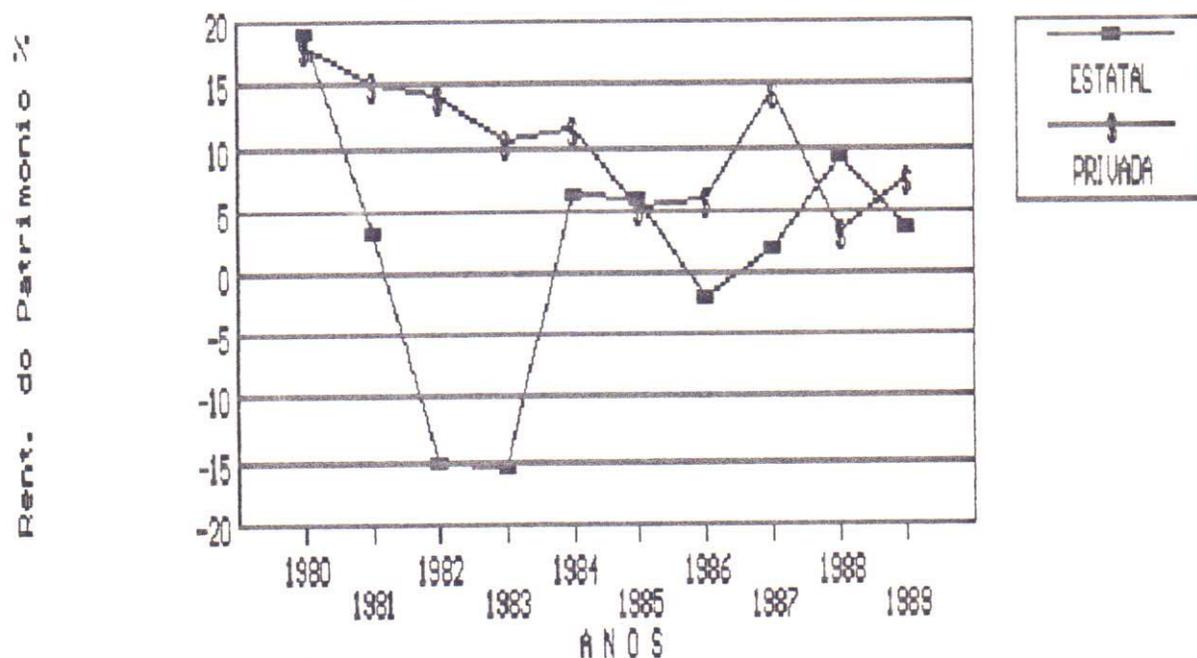
FONTE: REVISTA EXAME / 81 - 90

\* VALORES MÉDIOS

\* VALORES MÉDIOS

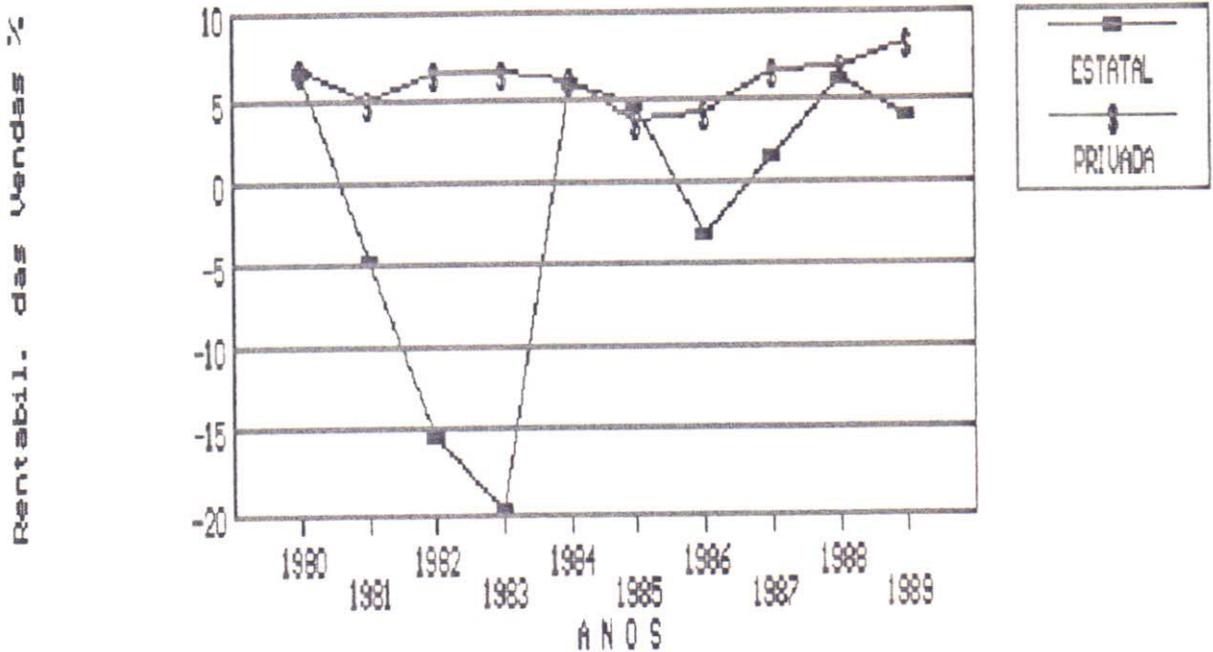
BCME - BIBLIOTECA

GRÁFICO 6  
SETOR QUÍMICO: ÍNDICES  $r_p$  ESTATAL E PRIVADO - 80/89



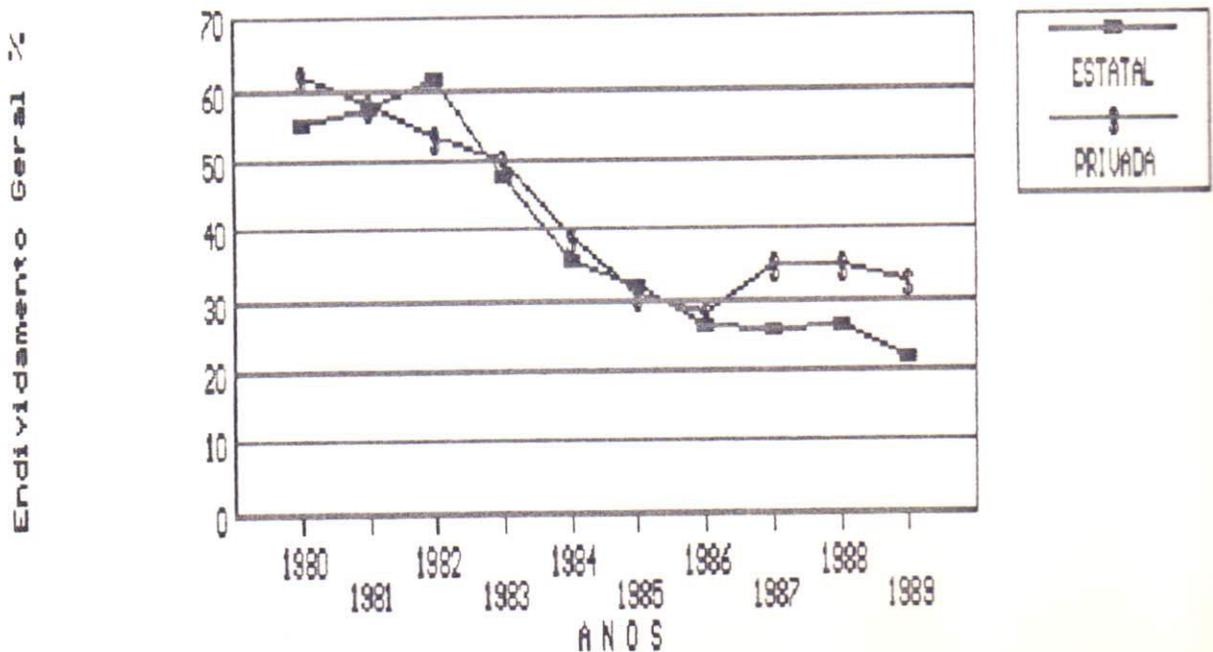
FONTE: REVISTA EXAME - 81/90

GRÁFICO 7  
 SETOR QUÍMICO: ÍNDICES  $r_v$  ESTATAL E PRIVADO - 80/89



FONTE: REVISTA EXAME - 81/90

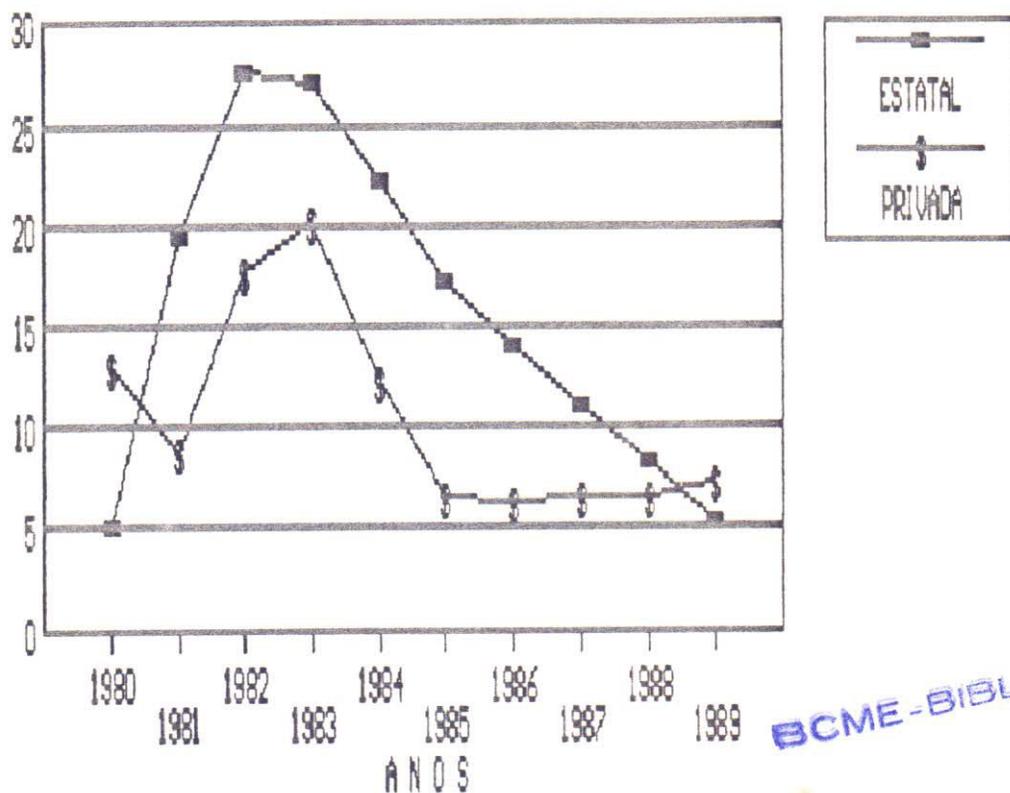
GRÁFICO 8  
 SETOR QUÍMICO: ÍNDICES  $e_g$  ESTATAL E PRIVADO - 80/89



FONTE: REVISTA EXAME - 81/90

GRÁFICO 9  
 SETOR QUÍMICO: ÍNDICES EI<sub>D</sub> ESTATAL E PRIVADO - 80/89

Endiv. a Longo Prazo %



FONTE: REVISTA EXAME - 81/90

BCME-BIBLIOTECA

6 BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- ABRANCHES, S. A Empresa pública como agente de políticas do Estado: fundamentos teóricos do seu papel, inclusive em face de nossas relações com o exterior. In: A Empresa pública no Brasil; uma abordagem multidisciplinar ; coletânea de monografias. Brasília: IPEA/SEMOR, 1980.
- . State enterprise and modes of privatization: a critical view based on brasilian examples. Rio de Janeiro: IUPERJ/SBI, 1984 (IUPERJ/SBI. texto, nº 27).
- & DAIN, S. A Empresa estatal no Brasil: padrões estruturais e estratégias de ação. Rio de Janeiro: FINEP, 1978. (Mimeo)
- AHARONI, Y. Note-performance evaluation of state-owned enterprises: a process perspective. Management Science, v.27, n.11, Nov. 1981.
- ALCHIAN, A. Some economics of property rights, Il Politico. 1965. BCME-BIBLIOTECA
- ALESSE, L. An Economic analysis of government ownership and regulation: theory and the evidence from the electric power industry. Public Choice, v.19, 1974.
- BORCHERDING, Th. E. POMMEREHNE, W. W. & SCHNEIDER, F. Comparing the efficiency of private and public production: the evidence from five countries. Zeitschrift Für Nationalökonomie, Supplement 2, 1982.
- CAPON, N. Marketing strategy differences between state and privately owned corporations: an exploratory analysis. Journal of Marketing, v.45, 1981.
- CASTRO, A. Barros de & SOUZA, F. E. Pires de. A Economia brasileira em marcha forçada. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1985.
- CAVES, D. W. & CHRISTENSEN, L. R. The Relative efficiency of public and private firms in a competitive environment: the case of canadian railroads. Journal of Political Economy, v.88, n.5, 1980.
- DAVIES, D. The Efficiency of public versus private firms: the case of Australia's two airlines. Journal of Law and Economics, v.14, 1971.
- DEFICIT público brasileiro; política econômica e ajuste estrutural. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1987.

- A EMPRESA pública no Brasil; uma abordagem multidisciplinar; coletânea de monografias. Brasília: IPEA/SEMOR, 1980.
- EXAME. As maiores e melhores. São Paulo, set. 1981 - 1990. Suplementos.
- FLOYD, R. H. GRAY, C. S. & SHORT, R. P. Public enterprise in mixed economics - some macroeconomics aspects. Washington, D.C: International Monetary Fund, 1984.
- GILLS, M. Allocative efficiency and X-efficiency in state-owned enterprise: some asian and latin american cases in the mining sector. Texas: Univ. of Texas, 1978. (Technical papers series, 13).
- INDICIBUS, S. Análise de balanços. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1987.
- JONES, L. Public enterprise in less-developed countries. Cambriedge: Cambriedge univ. press, 1982.
- & VOGELSANG, I. Effects of market in public enterprise i and vice-versa. Washington, D.C: International center for public enterprise in developing countries, 1983.
- KALDOR, N. Public or private enterprise - the issues to be considered. In: BAUMOL, W. F. (ed.) Public and private enterprise in mixed economy. MacMillan, 1980.
- KOUTSOYANNIS, A. Modern Microeconomics. 2. ed. Hong kong: The Macmillan press, 1979.
- LEWIN, Y. Research on state-owned enterprise - introduction. Management Science. v.27, n.11, Nov. 1981.
- .Public enterprise, purposes and performance: a survey of western european experience. In: Stenbury, W. T. & Thompson, F. Managing public enterprise. London: Macmillan, 1982.
- LINDSAY, C. M. A Theory of government enterprise. Journal of Political Economy. Chicago: v.84, n.5, 1986.
- MILLWARD, R. The Comparative performance of public and private ownership. In: The Mixed economy. Hong Kong: The MacMillan Press, 1982.
- MILLWARD, R. & PARKER, D.M. Public and private enterprise: comparative behavior and relative efficiency. In: Public sector economics. Londres: Longman, 1983.

- RAW, S. The making of a state-owned conglomerate: a brazilian case study. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1987. (IUPERJ. Working paper, 97)
- REES, R. Public enterprise economics. Londres: Weidenfeld and Nicolson, 1976.
- . ----. 2.ed., 1984.
- RESENDE, F. A Empresa pública e a intervenção do Estado na economia: ação suplementar à iniciativa privada - perspectivas em face da conjuntura atual. In: A Empresa pública no Brasil; uma abordagem multidisciplinar ; coletânea de monografias. Brasília: IPEA/SEMOR, 1980.
- SANTO, B. R. Setor estatal e desenvolvimento. In: A Empresa pública no Brasil; uma abordagem multidisciplinar ; coletânea de monografias. Brasília: IPEA/SEMOR, 1990.
- SIKORSKY, D. Public enterprise (PE): how is It different from the private sector - a review of the literature. Singapore: School of management of the national university of Singapore, 1986.
- SPANN, R.M. Public vs. private provision of government services. In: BORCHERDING, Th. E. & DURHAM, N. C. Budgets and bureaucrats: the sources of government growth. London: Duke Univ. Press, 1977.
- SUZIGAN, W. As Empresas do governo e o papel do Estado na economia brasileira. In: RESENDE, F. et alii. Aspectos da participação do governo na economia. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976.
- TREBAT, T. Brazil's state owned enterprises: a case study of the state as entrepreneur. Cambriedge: Cambriedge Univ. Press, 1983.
- . Uma Avaliação do desempenho econômico das grandes empresas estatais federais no Brasil: 1965/75. Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro: v.10, n.3, 1980.
- TURVEY, R. Economic Analysis and Public Enterprise. London: Allen and unwin, 1971.
- VERNON, R. & AHARONI, Y. State-owned enterprise in western economics. London: Croom helm, 1981.
- VILLELA, A. Empresas do governo como instrumento de política econômica. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1985.

SCME-BIBLIOTECA

WERNECK, R. Uma Análise do financiamento e dos investimento das empresas estatais federais no Brasil; 1980-83. Rio de Janeiro: ANPEC/PNPE, 1984. (Texto p/ discussão, 79)

----. Poupança estatal, dívida externa e crise financeira do setor público. Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro, v.16, n.3, dez. 1986.

----. Empresas estatais e políticas macroeconômicas. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1987.

ZIF, J. Managerial strategic behaviors in state-owned enterprise - business and political orientations. Management Science. v.27, n.11, Nov. 1981.

BCME - BIBLIOTECA